



Universidade de Brasília - UnB
Faculdade De Direito

MATTEUS HENRIQUE DE OLIVEIRA

**A ALTERAÇÃO DA MENTALIDADE PROPRIETÁRIA A PARTIR DA
LEI DE TERRAS DE 1850: RUPTURAS E CONTINUIDADES NO
ENTENDIMENTO DO INSTITUTO DA PROPRIEDADE NO BRASIL**

BRASÍLIA-DF

2023

MATTEUS HENRIQUE DE OLIVEIRA

**A ALTERAÇÃO DA MENTALIDADE PROPRIETÁRIA A PARTIR DA
LEI DE TERRAS DE 1850: RUPTURAS E CONTINUIDADES NO
ENTENDIMENTO DO INSTITUTO DA PROPRIEDADE NO BRASIL**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre, no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, linha de pesquisa “Transformações na Ordem Social e Econômica e Regulação”.

Orientador: Prof. PhD. Frederico Henrique Viegas de Lima

BRASÍLIA-DF

2023

FOLHA DE APROVAÇÃO

ALUNO: MATTEUS HENRIQUE DE OLIVEIRA

TÍTULO: A ALTERAÇÃO DA MENTALIDADE PROPRIETÁRIA A PARTIR DA LEI DE TERRAS DE 1850: RUPTURAS E CONTINUIDADES NO ENTENDIMENTO DO INSTITUTO DA PROPRIEDADE NO BRASIL

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília.

Aprovado em_11/12/2023

BANCA EXAMINADORA

Profº PhD. Frederico Henrique Viegas de Lima – Presidente da Banca

Universidade de Brasília

Profª Dra. Amanda Flávio de Oliveira

Universidade de Brasília

Profº Dr. Sérgio Said Staut Júnior

Membro externo - UFPR

Para todos aqueles que ainda não puderam chegar até aqui. Não desistam de seus sonhos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pelo sustento e capacitação ao longo de todos esses anos. Sem Ele, tenho convicção que não apenas esse trabalho, mas toda essa caminhada não teria valido a pena, tampouco teria sido possível. Toda a força, perseverança, cuidado e resiliência advém Dele que, diariamente, proporciona o fôlego de vida necessário para que existam condições de continuar.

Agradeço imensamente à minha família, especialmente meus pais Mauro e Izabel, que diariamente permitiram plenas condições de estudo e sustento, tornando possível o desenvolvimento dessa pesquisa. Sei que, para que todos esses anos fossem possíveis, eles abdicaram de uma infinidade de coisas, de sonhos pessoais, para que pudessem viver e proporcionar meus sonhos. Serei eternamente grato e, com toda a certeza, eles são a minha maior motivação para continuar avançando.

Agradeço aos amigos dessa jornada, de grande valia para a formação da minha personalidade e entendimento sobre o mundo. Cada um e cada uma representou um papel importante e fundamental para que, não apenas essa pesquisa fosse desenvolvida, mas também toda minha trajetória como estudante e pessoa, se constituísse, fundada não apenas na dedicação acadêmica, mas na formação de um caráter cidadão e politizado com o que está a nossa volta, fundamentalmente na defesa do ensino público em nosso país. De forma especial, cito aqui Julia Lueli, Julia Zen, Vitor Miranda, Gabriel Murari, Gabriele Lopes, que sempre estiveram comigo. Muito obrigado.

Agradeço aos meus professores, na pessoa do meu orientador, Prof. Frederico Henrique Viegas de Lima, pela paciência, ensino, dedicação e amparo durante toda vida, desde os anos de educação primária até esse momento. É preciso que se reconheça a necessidade urgente do reconhecimento dos nossos professores em todo o processo de desenvolvimento do país. Sem isso, jamais o Brasil poderá se tornar, de fato, um país desenvolvido e soberano. É preciso que reconheçamos essa profissão como a de maior valor frente às outras, eis que, independentemente da formação, todos passamos por professores em nossas vidas, sejam eles formais ou informais, no banco de uma universidade ou na escola da vida. Aos meus professores, meu sincero obrigado.

Agradeço, enfim, àqueles que chegaram antes de mim e me permitiram superar esse desafio. Acredito que, mesmo sem saber quem são, de forma nominal e específica, foram fundamentais para que essa nova geração, na qual me incluo, pudesse conquistar sonhos dessa magnitude. Em um país como o Brasil, de tamanhas vicissitudes e desigualdades, sei que chegar a esse momento da vida acadêmica acaba por ser um privilégio de poucos. É preciso que reconheçamos isso, pois é com tal consciência que a responsabilidade por esse momento se concretiza em nossa mente e coração. O ensino da Pós-graduação precisa se democratizar no Brasil e, para isso, aqueles que são oriundos dos bancos da Universidade Pública devem, sempre, estar na dianteira da defesa da ampliação das vagas e da estrutura necessária ao ingresso e manutenção da comunidade acadêmica, reconhecida como professores, alunos e técnicos-administrativos dessas instituições de ensino tão importantes.

Enfim, agradeço a todos e a todas que, a despeito de não estarem nominalmente aqui citadas, sabem que compõe parte fundante de minha caminhada e merecem meu reconhecimento. Muito obrigado!

O tempo é agora, síntese do passado que restou e do futuro ainda por se estabelecer. Aparentemente paradoxal, a ideia que se delineia deve ser atemporal e profundamente histórica, simultaneamente. De certo, não há, para o que se propõe, um verdadeiro começo (...), e nem há um fim, porque a linha passa por nós, e apenas passa, se merecemos tanto.

Luiz Edson Fachin

RESUMO

O presente trabalho busca identificar os impactos da Lei de Terras de 1850 na alteração da mentalidade proprietária no Brasil e, conseqüentemente, na forma pela qual o Direito passou a identificar o instituto da propriedade. Essa reflexão se justifica na medida em que, é a partir da Lei de Terras que há uma profunda modificação na forma pela qual a terra passa a ser tratada no país, com alterações em relação à comercialização, bem como às formas de aquisição e regularização das fatias de terra. Se antes da Lei as principais formas de aquisição eram fundadas no regime das sesmarias e, posteriormente, no regime das posses, a partir da Lei de Terras ocorre o fenômeno chamado de mercantilização da terra, com o aprofundamento das noções de individualismo e poder no entorno da propriedade. Para a análise dessas questões, foi realizado um levantamento da literatura especializada sobre o tema, bem como buscas documentais junto ao Arquivo Nacional do Brasil, em face do seu Sistema de Informações, o SIAN, utilizando-se de sua coletânea de documentos arquivados que auxiliaram na identificação da ocorrência de uma crescente organização burocrática no Estado brasileiro, tanto no Governo central, quanto nas Províncias, no sentido de proporcionar um melhor controle na questão das terras no país. Certamente a Lei de Terras não conseguiu, sozinha, alterar integralmente o sistema de posses e propriedades no país, vide o fato de não ter cumprido todos os seus objetivos iniciais. Entretanto, ela inaugurou um novo momento histórico na forma pela qual o instituto da propriedade passou a ser entendido pelo Direito pátrio. Como consequência desse fato, as discussões relativas a possíveis relações entre a Lei de Terras de 1850 e as atuais noções acerca do instituto da propriedade concluem o presente trabalho, na medida em que esse instituto se insere também em uma lógica econômica e social, inclusive por ordem Constitucional, de modo que se torna imperioso observar a propriedade a partir desse prisma, buscando soluções às demandas fáticas da sociedade, bem como permitindo seu uso econômico.

PALAVRAS-CHAVE: propriedade; Lei de Terras; mentalidade proprietária; Arquivo Nacional.

ABSTRACT

The present work seeks to identify the impacts of the Land Law of 1850 on the alteration of the proprietary mentality in Brazil and, consequently, on the way in which the Law began to identify the property institute. This reflection is justified insofar as, it is from the Land Law that there is a profound change in the way in which land is treated in the country, with changes in relation to commercialization, as well as the forms of acquisition and regularization of land parts. If before the Law the main forms of acquisition were based on the system of sesmarias and, later, on the regime of possessions, from the creation of the Land Law on, the phenomenon called land commodification occurs, with deepening of the notions of individualism and power in the surroundings of the property. For the analysis of these issues, a survey of the specialized literature on the subject was carried out, as well as document searches at the National Archive of Brazil, in view of its Information System, the SIAN, using its collection of archived documents that helped in identifying the occurrence of a growing bureaucratic organization in the Brazilian State, both in the central Government and in the Provinces, in order to provide better control over the issue of land in the country. Certainly, the Land Law was not able, by itself, to fully change the system of possessions and properties in the country, as seen in the fact that it did not fulfill all of its initial objectives. However, it inaugurated a new historical moment in the way in which the institute of property came to be understood by Brazilian law. As a consequence of this fact, the discussions related to possible relations between the Land Law of 1850 and the current notions about the institute of property conclude the present work, insofar as this institute is also inserted in an economic and social logic, including by Constitutional order, so that it becomes imperative to observe property from this perspective, seeking solutions to the factual demands of society, as well as allowing its economic use.

KEY-WORDS: Land Law; proprietary mentality; National Archive.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - PRIMEIRO PROJETO DA LEI DE TERRAS DE 1850.....	50
QUADRO 2 - MEDIDAS APROVADAS NA LEI DE TERRAS DE 1850.....	53
QUADRO 3 - MODALIDADES DE PESQUISA DO ARQUIVO NACIONAL	60
QUADRO 4 - DECRETO Nº 2.748/1861.....	62
QUADRO 5 - DECRETO Nº 4.167/1868.....	63
QUADRO 6 - DECRETO Nº 5.512/1873.....	65
QUADRO 7 - DECRETO Nº 499/1890.....	67

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO EM 1872	73
--	----

LISTA DE SIGLAS

IHGB – Instituto Histórico Geográfico Brasileiro

MACOP – Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas

MAPA – Memória da Administração Pública

MP – Medida Provisória

OCR – *Optical Character Recognition*

RGI – Registro Geral de Imóveis

SIAN – Sistema de Informações do Arquivo Nacional

UFPR – Universidade Federal do Paraná

UnB – Universidade de Brasília

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO E MOTIVAÇÕES PARA A ESCOLHA DO TEMA.....	13
2. PRELIMINARES QUANTO A QUESTÃO DA TERRA NO BRASIL DURANTE O SÉCULO XIX.....	17
2.1. AS PRINCIPAIS LEGISLAÇÕES SOBRE O TEMA	22
2.1.1. O Regime das Sesmarias	24
2.1.2. A Lei de Terras de 1850.....	28
2.1.3. O Código Civil de 1916	32
2.1.4. O Estatuto da Terra.....	34
2.1.5. O Código Civil de 2002	35
2.1.6. Estatuto da Cidade.....	36
3. O REGIME DAS POSSES E A LEI DE TERRAS DE 1850.....	39
3.1. REGIME DAS POSSES	46
3.2. PRIMEIRO PROJETO DA LEI DE TERRAS	49
3.3. O FATÍDICO ANO DE 1850	51
3.4. O REGULAMENTO	55
4. A PRÁTICA DA LEI DE TERRAS	59
4.1. AS BUSCAS DOCUMENTAIS E OS MÉTODOS DE PESQUISA JUNTO AO ARQUIVO NACIONAL.....	59
4.2. A APLICAÇÃO PRÁTICA DA LEI DE TERRAS	69
5. A LEI DE TERRAS E OS NOVOS CONTORNOS DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA.....	77
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	86
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	93
FONTES.....	99

1. INTRODUÇÃO E MOTIVAÇÕES PARA A ESCOLHA DO TEMA

Foi durante o século XIX, ainda como Estado Imperial, que o Brasil elaborou sua primeira legislação agrária de longo alcance, que ficou conhecida como Lei de Terras de 1850. Essa tentativa de regular a questão da terra no país acabou por ser um dos principais passos rumo à modernidade na questão da posse e propriedade no país, tendo em vista que os institutos em questão ainda herdavam uma significativa confusão em seus conceitos, oriundos do período colonial (SILVA, 1996).

Nesse contexto, o extenso poder dos proprietários de terras, formadores de um fenômeno social nomeado por Sérgio Buarque de Holanda e Nestor Duarte como “forças dissolventes e centrífugas”, teria sido um dos obstáculos principais a consolidação e desenvolvimento do Estado brasileiro como grande promotor de políticas públicas na área da terra no país.

Em razão de tal cenário, parte da literatura compreende que a ocupação do território brasileiro no período deu-se, fundamentalmente, a partir da iniciativa privada, tendo a Administração Pública contado com os proprietários privados justamente para manter a ordem social e a integridade territorial do país (SILVA, 1996).

Em função disso, o Estado brasileiro passou a agir como um mecanismo para executar a política pública definida a partir dos anseios da classe dos proprietários de terras, mantendo incólume, por um bom tempo, inclusive, a base social a partir da qual a sociedade colonial se alicerçara, qual seja, a escravidão.

A despeito disso, é justamente no século XIX que se constata uma divisão na classe de proprietários no Brasil. Uma ascendente, ligada a exportação de bens e produtos, majoritariamente contrária a escravidão, muito em razão da pressão internacional, protagonizada pela Inglaterra; e outra divisão, em declínio, com pouca relação com o mercado internacional, que se mantinha favorável a manutenção do trabalho escravo.

Em razão da profunda mudança internacional acerca da questão do trabalho escravo, o Estado brasileiro optou por iniciar as movimentações no sentido de ampliar o trabalho livre, organizando a sociedade para o ingresso de migrantes que

seriam utilizados como mão de obra assalariada, bem como promover uma significativa distribuição de terras.

Justamente esse contexto que marca a formalização das primeiras ideias que viriam a se consolidar na Lei de Terras de 1850, marcada como a primeira tentativa do Governo Central em estabelecer mecanismos para a formação dessa nova mentalidade proprietária que se consolidaria no Brasil.

Tais medidas, acabaram por promover significativas alterações na sociedade brasileira, em razão das iniciativas estatais visando a garantia dos preceitos legais então estabelecidos, fundamentalmente os que visavam a demarcação de terras, a organização do sistema de sesmarias e a instituição de um novo modelo capaz de reger a questão de terra no país.

Nesse ínterim, esse trabalho tem por objetivo investigar os impactos da Lei de Terras de 1850 na alteração da mentalidade proprietária brasileira, notadamente na medida em que sua instituição marcou um período no qual o Estado brasileiro buscou alterar a forma pela qual a questão da terra era organizada no Brasil.

Tais mudanças, como se verá, promoveram uma alteração substantiva na maneira pela qual o instituto da propriedade passou a ser visto e estudado pela literatura, de modo que o Estado, a partir da Lei, teve de instituir toda uma estrutura burocrática visando a regulação das questões previstas na legislação e que versaram acerca da regularização fundiária do país.

Para tal, será analisada documentação oriunda do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas (MACOP), responsável, durante a segunda metade do século XIX, pela organização dessa temática.

Referidos achados encontram-se, notadamente, no acervo do Arquivo Nacional brasileiro, responsável por armazenar parte significativa dessa história. O órgão, para tal, utiliza-se do Sistema de Informações do Arquivo Nacional (SIAN), ferramenta de busca que disponibiliza o acesso a uma infinidade de documentos e potencializa as possibilidades de busca, realizando uma varredura ampla no acervo do Arquivo.

Essa documentação proporcionará uma verificação dos efeitos da Lei, como as medidas tomadas pelo Estado brasileiro para assegurar sua aplicação, bem como as formas pelas quais os proprietários de terra e posseiros atuaram em face da nova legislação.

Com essas informações, será possível identificar possíveis relações entre as formas pelas quais a legislação oitocentista alterou a realidade agrária do país e sua relação com a nova mentalidade proprietária surgida, impactando diretamente no entendimento acerca do instituto da propriedade.

O interesse por essa investigação originou-se mesmo antes da propositura da pesquisa no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília (UnB), isso porque, ao longo da Faculdade de Direito, ainda na Universidade Federal do Paraná (UFPR), nasceu certa dúvida quanto ao real impacto da Lei de Terras de 1850 na mentalidade proprietária reinante no país.

Paralelamente, a ausência de estudos mais recentes sobre o tema, que pudessem sistematizar os novos instrumentos de pesquisa, à exemplo da existência do SIAN e da documentação ali armazenada, foi um fator preponderante ao desenvolvimento do tema.

Conforme se verá, o cenário fundiário brasileiro do século XIX era significativamente caótico, com diversas tentativas anteriores de regular a questão da terra, de modo que, em razão de um vazio legislativo, o regime das posses instituiu-se como principal mecanismo de obtenção da terra.

Entretanto, tal forma de aquisição, fundada unicamente na posse, não era seguida da constituição de um título de propriedade, de modo que se mantinha fortemente frágil no âmbito formal.

Nesse íterim, foi a partir da Lei de Terras de 1850 que se iniciou um movimento no intuito de regulamentar a questão, instituindo-se significativas alterações legislativas, que transpassaram regulamentos, decretos, bem como reorganização da estrutura administrativa do Governo Central.

Tais mudanças, além de impactar a prática cotidiana das pessoas, acabou por, sobretudo, instituir uma estrutura burocrática dentro do próprio Estado que lhe permitisse, nas décadas seguintes, regulamentar de forma mais abrangente a questão da terra e, por conseguinte, dar ao instituto da propriedade uma nova perspectiva de entendimento.

Foram essas motivações que levaram a escolha desse tema, tão rico e que permite um profundo leque de discussões acerca do instituto da propriedade.

Portanto, referido trabalho tratará, no primeiro capítulo, sobre alguns aspectos preliminares quanto à questão da terra no Brasil, abordando uma noção

histórica do instituto da posse e da propriedade, bem como as principais legislações sobre o tema no Brasil.

Em seguida, se adentrará, de forma mais específica, ao cenário do Brasil do século XIX, tratando-se sobre o importante regime das posses, bem como as tratativas iniciais para implementação da Lei de Terras, notadamente seu primeiro projeto e o regulamento implantado posteriormente.

Por fim, será tratado acerca da prática da Lei de Terras de 1850 e a própria execução da legislação, seus elementos fundamentais e a forma pela qual o Estado apropriou-se da Lei para promover alterações em sua estrutura visando a efetivação de seus preceitos.

Ao final, serão abordadas reflexões e paralelos possíveis entre essa primeira tentativa de regularização da temática terra no Brasil com as discussões seguintes e atuais, acerca do instituto da propriedade, fundamentalmente levando-se em consideração que a Lei de Terras de 1850 permitiu um novo olhar sobre o instituto, interferindo até os dias atuais na forma pela qual se entende a propriedade nas relações jurídicas.

2. PRELIMINARES QUANTO A QUESTÃO DA TERRA NO BRASIL DURANTE O SÉCULO XIX

Ainda em caráter preliminar, torna-se necessária uma abordagem em relação ao surgimento das noções de pertencimento, que embasará as lógicas que organizam os conceitos de posse e propriedade em suas leituras modernas, fundantes do entendimento jurídico brasileiro no século XIX.

De certo, seria possível tratar do tema desde o surgimento das “ideias plurais de pertencimento” da Idade Média, período no qual, para autores como Paolo Grossi (2004), verificaram-se “situações reais”, em um contexto de sociedade majoritariamente agrária e com formas abstratas e simplificadas de posse, propriedade e demais direitos reais.

Naquele contexto, a ordem jurídica e social baseava-se, fundamentalmente, nas práticas e costumes, havendo poucos modelos abstratos e formais.

De acordo com Sérgio Staut Júnior (2015), trata-se, portanto, de uma “civilização possessória, utilizando esse termo em um sentido amplo, na tentativa de separá-lo da compreensão moderna”.

Nesse breve resgate do que foi o medievo e as relações de pertencimento, também é importante pontuar a significativa contribuição do *Corpus Iuris Civilis*, notadamente no segundo medievo. Conforme leciona Grossi (2004), o trabalho dos comentadores e glosadores foi de grande importância para a consolidação das ideias relativas à posse naquele período.

Ao tratar acerca da perspectiva a partir da qual António Manuel Hespanha compreendia esse pensamento jurídico do *ius commune*, Staut (2015) resume:

Essa maneira de compreender o direito estava marcada pela ideia de uma grande ordem universal e pelo respeito a essa ordem. Nessa forma de perceber a dimensão jurídica, e o próprio mundo, todas as pessoas e as coisas tinham suas funções ou utilidades, mas também as suas correspondentes necessidades.

Esse singelo resgate se torna imprescindível, tendo em vista que o prenúncio da ideia de propriedade privada da modernidade é gestado ainda no medievo, ou seja, é justamente essa noção de pertencimento individual, a partir da lógica de que cada um tem seu lugar e sua tarefa no mundo, que se permite a criação

argumentativa que exclui de outrem o direito de uso e gozo sobre determinado bem. Isso está diretamente ligado ao pensamento liberal tradicional da modernidade.

A ideia, criticada posteriormente por Viegas de Lima (2011), da noção de “meu” bem, isto é, de se enxergar a propriedade tão somente como um poder em si mesma, podendo ser imposta em face de outro, pode ser visualizada já nesse contexto.

Nesse íterim, a nova compreensão jurídica sobre as relações entre as pessoas e as coisas começa a ser pensada a partir do ângulo do indivíduo e da sua vontade, e não mais partindo das coisas e das suas utilidades (STAUT, 2015).

Michel Villey (2005) considera, inclusive, ser com Guilherme de Ockham, no século XIV, a existência de uma verdadeira transição entre o medievo e o moderno, a partir de uma noção de direito subjetivo, gestada no movimento nominalista. Objetivamente, para o autor, “só os indivíduos existem: só Pedro, Paulo, aquela árvore, aquele bloco de pedra, são reais, só eles constituem ‘substâncias’”.

É a partir dessa noção individualista, não mais coletivista, como em boa parte do medievo, é que o movimento nominalista inicia o desenho de uma nova realidade e, por consequência, do próprio direito (STAUT, 2015).

Nesse contexto que se inicia a concepção de propriedade moderna, baseada em um tripé de sustentação, formado (i) pela ideia de autodeterminação da vontade, com o poder de se controlar uma realidade externa; (ii) pelo desenvolvimento de uma nova ideia de domínio e (iii) pela maneira pela qual passa a ser vista a relação entre o sujeito e a realidade, sendo determinada em termos de domínio.

Um dos principais autores desse contexto é John Locke (1994), que passa a considerar a propriedade como algo fundamentalmente individual, decorrente do próprio sujeito e de seu trabalho.

A partir da perspectiva de Locke (1994), de que a propriedade é um direito natural, surgida antes mesmo do contrato social, é que se passa a permitir ao sujeito outros direitos, como a liberdade e a vida. Avançando sobre a ideia de Locke (1994), portanto, compreende-se que a propriedade estaria constituída antes do Estado, isto é, não poderia ser instituída ou criada por ele ou por seu ordenamento jurídico. A propriedade deveria, apenas, ser declarada e reconhecida.

Importante tratar desse aspecto, pois é a partir dele que se concebe a ideia de que o Estado não poderia limitar ou suprimir o direito de propriedade, o que influenciará demasiadamente o direito brasileiro, a profunda concentração de terras

existente no país e a noção de poder que se soma à propriedade durante a modernidade.

Pietro Costa (2008), analisando esse mesmo retrato, conclui que “a liberdade e a propriedade – que são conjuntamente direitos do sujeito e estruturas de sustentação da ordem social – não são criadas, mas são apenas reconhecidas e garantidas pelo soberano”.

Percebe-se, portanto, que há uma transformação no caráter da propriedade privada na modernidade, que passa a ser supervalorizada, na medida em que se torna fundamental para o funcionamento do sistema posto (CORTIANO JÚNIOR, 2002), influenciando e constituindo parte significativa da nova cultura jurídica emergente.

O historiador António Manuel Hespanha (2006.a) enumera as principais características dessa nova concepção, individualista, da propriedade moderna, quais, sejam, (i) a concepção da propriedade como um direito natural, tão somente declarada, não constituída; (ii) a propriedade como um direito absoluto, não podendo ser questionada ou posta em dúvida pelo Estado; (iii) a compreensão da propriedade como um direito com tendência à perpetuidade, desvalorizando qualquer critério temporal de limitação (como o caso, hoje, das ações possessórias em geral) e (iv) colocada no âmbito do direito privado, a propriedade passa a distanciar-se de sua concepção pública e de sua função social.

Já no Brasil, autores como Ricardo Marcelo Fonseca (2005.a) consideram que a construção e a consolidação de uma identidade nacional própria surgem logo após a Independência, em 1822. Seria a partir desse período que se poderia conceber os primeiros traços de uma ordem jurídica “moderna”.

Trata-se de um processo de transição entre o pré-moderno e o moderno, em que o antigo se “confrontaria com um projeto jurídico de pretensões modernizadoras, inspirados nos princípios liberais” (FONSECA; SEELAENDER, 2008). Hespanha ressalta, na leitura feita por Fonseca e Seelaeder (2008), as principais características, no âmbito da propriedade, desse liberalismo brasileiro logo após a independência,

a elite brasileira, composta predominantemente por grandes proprietários e por comerciantes envolvidos na economia de exportação-importação, estava interessada em manter as estruturas tradicionais. Escolheram cuidadosamente os aspectos da ideologia liberal que se adequassem à sua realidade e atendessem a seus interesses.

É neste contexto de conflito entre as concepções posteriormente à independência que, ao mesmo tempo em que se busca a modernização do país, as elites também visam a manutenção de seus privilégios, sobretudo no que diz respeito à concentração de poder por meio da terra, travestida de garantia do direito à propriedade.

Tal fato, como se verá nos capítulos seguintes, se consolida a partir da decisão do Governo Central de atribuir aos estados a faculdade de legislar acerca da questão da terra, permitindo que as elites locais, notadamente conhecidas como coronéis, passem a influenciar diretamente nas decisões provinciais sobre o tema.

Como dito acima, o período do final do século XVIII e XIX foi marcado pela supervalorização da propriedade privada. Nesse contexto, Staut (2015) afirma que

muito do que foi elaborado em relação à teoria possessória, nesse ambiente, acabou vinculado direta ou indiretamente à regulamentação jurídica da posse ao direito da propriedade privada. A posse perde boa parte de sua autonomia e parcela de sua relevância como produtora de situações jurídicas independentes do direito de propriedade.

Em continuidade, e em função do exposto, visando permitir uma análise ampla da situação possessória brasileira nesse período, é imprescindível tratar, ainda que de forma breve, das principais teorias possessórias abordadas pelos autores brasileiros à época, que citavam muito a doutrina alemã e portuguesa e, embora com menos frequência, a francesa.

Em grande medida, é possível dividir os autores nacionais em dois momentos, baseados em teorias distintas, fundadas na doutrina alemã do século XIX, e que influenciaram diretamente o ambiente jurídico nacional: a Teoria Subjetiva de Savigny (1ª geração) e a Teoria Objetiva de Ihering (2ª geração).

Para Savigny (1879), não existe posse sem que estejam presentes dois elementos: o contato físico do sujeito e da coisa, chamado "*curpus*" e a intenção de ter a coisa como sua, elemento denominado de "*animus*".

Já para Ihering (1889), o elemento subjetivo não teria a mesma importância, não compondo o conceito jurídico de posse. A posse seria, portanto, tão somente a aparência de propriedade, bastando que o sujeito utilize a propriedade em interesse próprio.

Nessa lógica, a propriedade, na sua concepção moderna, é claramente o eixo escolhido para definir a ideia de posse (STAUT, 2015).

Essas duas visões acerca da posse influenciaram diretamente os principais Códigos Civis do século XIX, ampliando a ideia de simplificação e a abstração do instituto (CORDEIRO, 2004). Portanto, quanto mais avançado e moderno o Código, mais simples e abstrato deveria ser a normatização jurídica da posse (STAUT, 2015).

Necessário destacar que essas duas visões não são as únicas a impactarem sobremaneira o universo jurídico no entorno das questões atinentes a posse e a propriedade. Isso porque, conforme leciona o importante jurista José Carlos Moreira Alves (2002), ainda é possível destacar as reflexões de Lenz, mais próxima a leitura perpetrada por Ihering, considerando a posse como um direito, enquadrando-a como direito real, e a de Bonfante, que entende ser a posse um fato, não um direito, na medida em que, para Moreira Alves (2002)

para que de uma relação entre pessoas surja um direito subjetivo, é preciso – acentua Bonfante – que ela seja *sempre garantida, e não apenas tolerada*; é necessário que a coação se constitua diretamente em defesa dessa relação, e não somente decorra *ex occarione* (por ocasião) da tutela de uma outra relação.

A despeito disso, embora não seja o enfoque deste trabalho, merece destaque os desdobramentos trazidos por José Carlos Moreira Alves (2002), que destaca a distinção entre os elementos da posse: o *animus* e o *corpus*, características atribuídas aos romanistas.

Nesse sentido, quanto ao *corpus*, seria possível visualizar três teorias principais, quais sejam, (i) a dos glosadores, em que o *corpus* seria o contato material com a coisa, ou atos simbólicos que representam esse contato; (ii) de Savigny, em que o *corpus* seria a possibilidade real e imediata de dispor fisicamente da coisa; e (iii) a de Ihering, em que o *corpus* seria a relação de fato entre a pessoa e a coisa, de acordo com sua destinação econômica.

Já a respeito do *animus*, ainda na leitura de Moreira Alves, merecem destaques as concepções de Savigny e Ihering, como já destacado anteriormente, relativos aos aspectos subjetivos da posse.

Nesse íterim, passa a ser objeto da posse somente aquilo que é passível de apropriação, gerando – a posse – a presunção de propriedade em favor do seu possuidor, podendo conduzir à propriedade por meio da prescrição aquisitiva, também denominada usucapião, em momento posterior (STAUT, 2015), instituto vastamente utilizado atualmente no direito brasileiro.

Conclui-se, portanto, nesse breve retrato das teorias possessórias que influenciaram sobremaneira o cenário brasileiro, que a posse decorre e é aparência de propriedade (considerando a teoria de Ihering), ou, a partir da identificação do elemento do *anumis domini*, levar à aquisição da propriedade (na perspectiva de Savigny). Ou seja, “a posse deve ser regulamentada e protegida pelo direito em razão e em função da existência do direito de propriedade” (RODRIGUES, 1996).

De igual maneira, e tal fato é importante ser destacado, as influências teóricas acerca do tema são vastas, de modo que, neste tópico, foram abordadas de maneira breve, a fim de permitir uma melhor compreensão do momento histórico em que se está a abordar a temática da propriedade, sem ter como objetivo o esgotamento dos pensamentos doutrinários acima elencados, eis que careceriam de maior detalhamento.

2.1. AS PRINCIPAIS LEGISLAÇÕES SOBRE O TEMA

Para permitir um avanço quanto ao tema atinente à posse e propriedade no Brasil, imperioso, de igual forma, que se abordem as principais legislações que versaram sobre a questão da terra no Brasil, isso porque, quando da verificação específica do impacto da Lei de Terras e sua influência na mentalidade proprietária brasileira, o contexto a partir do qual sucederam-se regulamentações sobre o tema é sobremaneira relevante.

Isso porque, como se verá, sendo a Lei de Terras a primeira legislação extensa sobre o tema, ela foi precedida de diversas tentativas normativas, infralegais, bem como influenciou sobremaneira as medidas posteriores, notadamente o Código Civil de 1916.

No período posterior à Independência, o direito oficial pátrio era constituído, basicamente, pelo direito herdado de Portugal. A Lei Brasileira de 20 de outubro de 1823 estabeleceu, em seu art. 1º, que as ordenações, leis, regimentos, alvarás, decretos e resoluções promulgadas pelos Reis de Portugal até 25.04.1821 continuariam em vigor¹.

¹ Art. 1º As Ordenações, Leis, Regimentos, Alvarás, Decretos, e Resoluções promulgadas pelos Reis de Portugal, e pelas quaes o Brazil se governava até o dia 25 de Abril de 1821, em que Sua Magestade Fidelissima, actual Rei de Portugal, e Algarves, se ausentou desta Côrte; e todas as que foram promulgadas daquella data em diante pelo Senhor D. Pedro de Alcantara, como Regente do Brazil, em quanto Reino, e como Imperador Constitucional d'elle, desde que se erigiu em Imperio, ficam em inteiro

Entretanto, autores como Hespanha (2006.b), ao avaliarem o direito colonial brasileiro nesse período, afirmam que não é nos textos legislativos herdados de Portugal que se encontrava de fato o direito colonial brasileiro, mas sim nas “zonas de incumprimento do direito real”, quais sejam, espaços normativos abertos, produzidos, em grande medida, em razão da imensa pluralidade das fontes do direito nesse período.

Staut (2015) resume esse contexto afirmando que

a estrutura normativa aberta e plural do direito comum não criava por si só um direito local, mas permitia que os costumes, as práticas e os usos do lugar, eventualmente contrários ao direito da metrópole, pudessem ser aplicados e considerados como fontes de direito.

Ainda assim, destacam-se as principais legislações oficiais da época, quais sejam, as Ordenações Filipinas, surgidas em 1603, no reinado de Felipe II da Espanha; e as Ordenações Manuelinas, de 1521 e as Ordenações Afonsinas, de 1446.

A partir das mudanças impulsionadas pelo despotismo esclarecido em Portugal, protagonizado por Marquês de Pombal, houve uma reforma legislativa, com um aumento significativo na produção de leis confeccionadas pelo Reino, na tentativa de diminuir a influência de outras fontes do direito.

A Lei da Boa Razão, de 1769, foi uma das principais legislações a alterar significativamente o quadro das fontes normativas aceitas no direito português, reduzindo a importância dos costumes, da jurisprudência e da doutrina (MARCOS, 2006).

Ricardo Marcelo Fonseca (2006) resume a principal preocupação da Lei da Boa Razão como

o de reprimir o abuso, até então vulgarizado, de recorrer aos textos de direito romano ou textos doutrinários em desprezo a disposições expressas do direito nacional português. Desse modo, tornava-se proibido o uso nas decisões judiciais de textos romanos ou invocar a autoridade de algum escritor quando houver disposição contrária nas Ordenações, nos usos do reino ou nas leis pátrias.

vigor na pare, em que não tiverem sido revogadas, para por ellas se regularem os negocios do interior deste Imperio, emquanto se não organizar um novo Codigo, ou não forem especialmente alteradas. (Redação retirada do sítio eletrônico do Planalto: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM....-20-10-1823.htm)

Ainda, a Lei da Boa Razão afastou a aplicação subsidiária do Direito Canônico. Já em relação aos costumes, foram estabelecidos três requisitos para sua validade, quais sejam, (i) o costume deveria estar de acordo com a “boa razão”, (ii) não podendo existir qualquer lei do Reino no caminho oposto e (iii) deveria ter mais de cem anos.

Se vê, portanto, que o período pombalino alterou significativamente o direito português e, por consequência, o brasileiro, no período de transição de uma ordem “pré” para uma efetivamente moderna.

Mas é pelo regime da concessão das sesmarias que o ordenamento jurídico das terras se viu inicialmente estruturado, não a partir de um eventual processo evolutivo das legislações produzidas, mas sim pela utilização do instituto criado e vastamente utilizado em Portugal (SILVA, 1996) e que passou, mesmo que de forma duvidosa, eis que trazido do país europeu sem qualquer adaptação, a ser utilizado de forma vasta no Brasil como forma de aquisição da terra.

2.1.1. O Regime das Sesmarias

A relação entre homem e terra se mostra, diante de todo o exposto, um elemento central de toda vida colonial brasileira, conforme se vê na análise de Sérgio Buarque de Holanda (1995). Nesse cenário, destaca-se a descrição precisa de Lígia Osório Silva (1996), que diagnostica a apropriação territorial que se desenrolou no Brasil em duas condições fundamentais:

De um lado, pela sua inserção no vasto campo da expansão comercial europeia dos séculos XV e XVI e, de outros pela sua especificidade de posse portuguesa. Assim, desse primeiro aspecto decorreram as características do aproveitamento econômico das novas terras descobertas. O segundo aspecto determinou o estatuto do solo colonial, isto é, a transposição para o novo território das normas reguladoras da propriedade da terra em Portugal.

Nesse ínterim, tem-se apresentado o antigo regime de concessão de terras, que já existia na Metrópole, denominado sesmarias. Para Osório (1996), a origem dessa denominação provoca divergências, isso porque, para alguns, teria relação com a ideia de cortes ou rasgões feitos na superfície da terra, em função do arado. Para outros, teria relação com partir, dividir ou demarcar terra. A autora ainda aponta uma

terceira visão, a partir da qual o termo teria surgido a partir da denominação do agente que partia a terra, chamado de sesmeiro.

Promulgada em 1375, a Lei que instituiu as sesmarias objetivava resolver problemas relativos ao abastecimento de alimentos em Portugal. Carlos Frederico Marés Souza Filho (2003) afirma que “faltavam braços para lavrar a terra, havendo concentração de pessoas ociosas e famintas nas cidades”. Diante disso, o Reino obrigou os proprietários a trabalharem a terra, sob pena de expropriação, e os “desocupados” a trabalharem para os proprietários.

É a partir dessa lógica que o Reino de Portugal criou o instituto das sesmarias, obrigando todos a tornarem útil a terra. Percebe-se, então, uma alteração radical na ideia de propriedade a partir dele, que, segundo Souza Filho (2003), passa a ser de

Direito de usar a terra e, mais do que isso, a obrigação de nela lavrar. Por isso, antes de ser uma lei de direitos, é uma lei de obrigações: obrigando a cultivar a terra; limite de manutenção do gado a apenas o indispensável, para puxar arado; obrigação do trabalhador estar vinculado ao patrão com salário máximo estabelecido; fixação das rendas a serem pagas pelos lavradores aos proprietários de terras, em caso de arrendamentos, etc.

O regime das sesmarias, portanto, foi incorporado pelas legislações portuguesas, sobretudo nas Ordenações Afonsinas, nas Manuelinas e nas Filipinas. O Livro Quarto das Ordenações Filipinas, em seu título XLIII, inclusive, conceitua as sesmarias como

Sesmarias faõ propriamente as dadas de terras, cafaes, ou pardieiros que faraõ, ou faõ de alguns fenhorios, e que já em outro tempo faraõ lavradas, e aproveitadas, e agora não faõ. As quaes terras, e os bens affi dinnificados, e defruídos podem, e devem fer dados de fefmarías, pelos Sefmeiros, que para ifto forem ordenador.

(Redação do original das Ordenações. Ano de 1786)

Sesmarias são propriamente as dadas de terras, casaes ou pardieiros que foram, ou são de alguns Senhorios e que já em outro tempo foram lavradas e aproveitadas, e agora não o são.

As quaes terras, e os bens assi danificados, e destruidos podem e devem ser dados de sesmarias, pelos Sesmeiros, que para isto forem ordenados.

(Redação da Edição Fac Símile, Fundação Calouste Gulbenkian, de Lisboa. Ano de 1870.)

Em Portugal, as sesmarias caíram em desuso no final do século XVI, permanecendo seu uso no Brasil, entretanto, até o fim do período colonial, no século XIX. Osório (1996) destaca dois elementos importantes dessa questão. O primeiro diz

respeito à inexistência de qualquer adaptação do instituto das sesmarias para a realidade brasileira, tendo sido tão somente transladado de Portugal para o Brasil.

Outro elemento é o fato de que, se em Portugal o instituto atingia terras abandonadas, ocupadas anteriormente, no Brasil, versava sobre terras que nunca haviam sido ocupadas por qualquer senhor. Indo além, Souza Filho (2003) enfatiza o fato que se tratavam de terras anteriormente habitadas por indígenas, tendo sido negada sua titularidade aos povos originários, desconsiderando qualquer ocupação indígena, e entendendo as terras brasileiras como desocupadas.

Um terceiro elemento importante de ser avaliado diz respeito ao fato de que, se na Metrópole o instituto das sesmarias visava solucionar problemas relativos à falta de utilização da terra, mão de obra e produção alimentício, na colônia tratou, em grande medida, de um mecanismo de ocupação ou conquista de território.

Isso porque o vasto território encontrado pelos portugueses carecia de ocupação, de modo a impedir a invasão por outros povos, que passaram a adentrar ao território com maior frequência, diante do conhecimento acerca da existência da nova terra.

Havia algumas determinações básicas no regime jurídico das sesmarias, conforme elenca Osório (1996). A primeira delas é a de que as terras seriam concedidas por um determinado período, podendo retornar à Coroa ou doadas à outras pessoas, caso não fossem de fato trabalhadas. A segunda diz respeito à delimitação do tamanho da terra, que não deveria ser maior do que a capacidade do sesmeiro.

Essas duas determinações são centrais em nossa análise, haja vista que ambas foram praticamente ignoradas no Brasil, diante da necessidade portuguesa em ocupar o imenso território brasileiro, tornando os pequenos pedaços de terra da concepção originária da ideia de sesmaria, em imensas donatarias, origem da imensa concentração de terras no país.

A segunda delas, inclusive, chegou a ser objeto do primeiro projeto da Lei de Terras, que possuía o intuito de controlar o tamanho das terras distribuídas. Entretanto, ante a resistência dos proprietários, não houve êxito nessa previsão legal, que acabou sendo retirada do texto final aprovado pelo Congresso Nacional.

Justamente por tais razões, inclusive, autores como Frederico Viegas (2011), em leitura acerca do pensamento de Mendes de Almeida, afirmam que o conceito de sesmarias não poderia ser aplicado no Brasil, eis que, em território

nacional, só existiam terras que nunca haviam sido cultivadas, sendo que o nome surgiu, tão somente, por analogia e

Como não era adequado a este preceito, editaram-se várias leis posteriores no sentido de ampliar o título 43 das Ordenações para as terras do Brasil. Pelo Alvará de 5 de dezembro de 1785, as concessões de sesmarias eram realizadas nas terras da coroa portuguesa e tinham caráter 'essencialíssimo' de cultivo. Para isso, era possível seu arrendamento e concessão enfiteúticas. Pela concessão das sesmarias, era obrigatório o pagamento de um *canôn* ou pensão equivalente a uma sexta parte dos frutos percebidos no terreno. No Brasil, sua finalidade era essencialmente agrícola (VIEGAS DE LIMA, 2011).

Outro elemento relacionado ao regime das sesmarias é a dificuldade no controle pelo poder central, haja vista o tamanho e a localização das sesmarias, acrescido da imprecisão das cartas de doação.

Nessa mesma linha, Osório (1996) considera que o tamanho do território brasileiro, as técnicas precárias utilizadas para fazer a individualização das terras, acrescido dos critérios em grande medida vagos e subjetivos utilizados na delimitação das áreas, contribuíram fortemente para a complicação do cenário.

Inclusive, quando da promulgação da Lei de Terras de 1850 tal problema tentará ser solucionado por meio da divisão de responsabilidades, entre o Governo Central e os estados quanto à regularização fundiária, de modo que caberá a cada ente federado o cuidado quanto a essa questão em seus territórios. Tal medida, embora, por um lado, tenha facilitado o controle, por outro, como se verá, consolidou o poderio de uma elite local sob o debate da terra, o que culminou com o chamado coronelismo, marcante até hoje no Brasil.

Além disso, a prática corriqueira de compra e venda de sesmarias e o número muito reduzido de registros das cartas de doação são fatores que também atrapalhavam o controle das autoridades em relação ao regime sesmarial.

Não se perca de vista a inexistência de Registros de Imóveis naquele período, aptos a permitir a formalização das transações imobiliárias. O universo registrário como concebido durante o século XXI surge tão somente a partir do Código Civil de 1916, de modo que, antes disso, eram registrados somente os imóveis que possuíam algum tipo de hipoteca.

Nesse cenário caótico, no final do século XVII a Corte Portuguesa intentou medidas na tentativa de aumentar o controle sobre as concessões no Brasil. Staut (2015) elenca duas principais, descritas na sequência.

A primeira, foi a criação de um foro que deveria ser pago à Coroa de acordo com a terra, e não a produção, visando “desestimular os sesmeiros a permanecerem com terras improdutivas e coibir abusos nas vendas das concessões”. Entretanto, tal medida não atingia as sesmarias já concedidas, limitando-se às novas, havendo, também, a necessidade de registro e medições da área.

A segunda foi a fixação de “limites em relação ao tamanho das terras concedidas em sesmarias”, o que já era considerado na origem do instituto, em terras lusitanas, mas fora ignorado no Brasil, conforme já abordado anteriormente. Entretanto, conforme elucida Ruy Lima (1954), isso não foi capaz de impedir a formação dos latifúndios no Brasil.

Além dessas duas medidas, houve uma terceira, estabelecendo a obrigatoriedade da confirmação das concessões. Entretanto, ao não ser efetivamente cumprida, tão somente contribuiu para a formação de um significativo número de terras irregulares no território nacional, na medida em que não servia à retirada do domínio daqueles que não efetuaram a regularização.

Diante da situação do sistema sesmarial, a Resolução de Consulta de 17 de Junho de 1822, pouco antes da Independência, suspendeu o regime jurídico das sesmarias.

Como se vê, a extinção desse instituto jurídico pode ser lida de diversas maneiras, sendo seu principal resultado a mudança das relações jurídicas entre os sujeitos (homens) e as coisas (terras).

Tal mudança, como se perceberá, foi ainda mais consolidada quando da promulgação da Lei de Terras, eis que se inaugurou no país uma nova mentalidade acerca do instituto da propriedade, marcada por uma ideia de poder, como defende Viegas de Lima (2011), que influencia até os dias atuais o ensino do tema nas escolas de Direito no país, em contraposição à atual proposta Constitucional, da Carta de 1988, de um instituto da propriedade voltado à coletividade.

2.1.2. A Lei de Terras de 1850

O processo de elaboração e aplicação propriamente dita da Lei de Terras de 1850 será detalhada no capítulo subsequente, em que se poderá verificar os processos preparatórios para a sua promulgação, bem como de que maneira houve a materialização de seus preceitos.

A despeito disso, e visando estabelecer um paralelo entre a Lei e as medidas anteriores e posteriores a ela, permitindo uma visualização do contexto histórico em que está inserida, neste tópico, em seguimento a ordem cronológica de legislações importantes quanto ao debate da questão da terra no Brasil, focar-se-á na apresentação, ainda em caráter preliminar, das questões atinentes a Lei, de modo que, na sequência, serão delineados os aspectos específicos a seu respeito.

Como se viu, diante do cenário jurídico posterior à Independência, surgiram diversas tentativas de alteração na regulamentação jurídica das formas de apropriação envolvendo o homem e a terra. De acordo com Staut (2015), as primeiras discussões versaram a respeito da formulação de

Uma nova política de terras para o país no sentido de uma modernização cautelosa da propriedade agrária, preocupada especialmente com a questão da mão de obra e com o estabelecimento e controle dos modos de aquisição das propriedades territoriais.

Ocorre que, mesmo diante da previsão da Constituição Imperial de 1824², garantindo o direito de propriedade em sua plenitude, havia uma lacuna legislativa, inexistindo regulamentação específica acerca da questão da terra. Essa lacuna foi preenchida em 1850, com a Lei de Terras.

Esse vazio legislativo era evidente, na medida em que, em 1822, o regime das sesmarias havia sido suspenso e, desde então, não havia legislação sobre o assunto. Di Benedetto (2002) pontua a obscuridade das normas, a convivência de normas brasileiras e portuguesas de períodos distintos, as diversas fontes legislativas e a incerteza quanto à hierarquia das normas, como elementos de todo esse contexto de obscurantismo.

Esse período entre a suspensão do regime das sesmarias e a entrada em vigor da Lei de Terras ficou conhecido como regime de posses, tendo em vista que, era a partir da ocupação de fato, que se observava uma apropriação das terras pelo

² Art. 179 da Constituição de 1824. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

XXII. E'garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indenmisado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação.

Redação retirada do sítio eletrônico do Planalto:
www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm

país. Ou seja, “no período entre 1822 e 1850 a posse tornou-se a única forma de aquisição de domínio sobre as terras” (SILVA, 1996).

Tal fator denotava um aspecto acerca do cenário fundiário do país, qual seja, a informalidade e a precariedade das posses, na perspectiva jurídica, eis que os posseiros e sesmeiros, em sua maioria, não eram detentores de títulos de propriedade em relação a fatia de terras que ocupavam.

Nesse contexto, Staut (2015) diagnostica que, o que se observou, de fato, nas práticas efetivas de pertencimento, foram “a manutenção do mesmo padrão de exploração existente no período colonial, baseado no trabalho escravo e na monocultura, e o aumento significativo dos latifúndios improdutivos”.

A demora para a aprovação da Lei de Terras, ocasionando esse longo período sem regulamentação da questão, deve-se, entre outros fatores, de acordo com Di Benedetto (2002), a resistência do grupo político que era detentor do poder sobre as ações governamentais, como na área da agricultura, das relações de propriedade da terra e da mão de obra.

Indo além, José Murilo de Carvalho (2003) aponta a imensa dificuldade do governo central em se contrapor às vontades das elites agrárias e a falta de união dessas classes a fim de delimitar seus reais objetivos e preocupações como fatores predominantes para a dificuldade de aprovação de quaisquer medidas que alterassem o cenário posto e fosse efetivamente cumprida.

Esse fator se verifica na medida em que, no regime das posses, os grandes proprietários praticamente não visualizavam obstáculos para perpetuar e aumentar suas posses, eis que bastava conseguirem impor sua condição de proprietários em face dos demais, o que, para àqueles que possuíam estrutura e recursos para tal, mostrava-se como uma facilidade.

Ou seja, a noção individualista de propriedade, pautada na lógica de poder e de autorização de se impor o domínio em face de terceiros já iniciava a sua consolidação no imaginário popular e, notadamente, na mentalidade dos proprietários.

Se antes a terra significava prestígio social, sendo doada pela Coroa em razão de serviços prestados (STAUT, 2015), tendo o trabalho escravo como a base da produção (COSTA, 1999), no modelo moderno, a terra passa a ser acessível a todos por meio da compra. Ou seja, o prestígio social transmuta-se. Ao invés de se dar pela proximidade com a Coroa, passa a se dar a partir do poder econômico do proprietário.

Esse poder é um elemento que, desde esse momento, passará a ser marcante ao instituto da propriedade até os dias atuais, conforme denota Viegas de Lima (2011). Nesse ínterim, o impacto da Lei de Terras é notável no direito civil, a despeito das previsões constitucionais que visavam a partir de então uma noção mais coletiva e social da propriedade, desde a Constituição Imperial de 1824.

É possível listar como principais desafios dessa nova legislação de 1850 (i) a necessidade de individualizar e diferenciar as terras públicas das privadas, (ii) especificar as maneiras pelas quais se poderia adquirir terras devolutas, (iii) encarar a questão da mão de obra das lavouras e (iv) a instituição de um imposto territorial rural.

Ricardo Marcelo Fonseca (2005), ao analisar esse mesmo período, ressalta a proibição do trabalho escravo pela Inglaterra como um fator importante, colocando no centro do debate acerca da economia brasileira do final do século XIX, a mudança da mão de obra, não mais escrava, pela assalariada.

A Lei de Terras, portanto, passou a impedir que pessoas simplesmente se apossassem de pedaços de terra, como ocorria até então, no período anterior à aprovação. Havia, nesse sentido, uma preocupação do governo em “impedir que os imigrantes ou qualquer outro trabalhador livre deixassem de trabalhar nas áreas rurais dos grandes “senhores” de terras do Brasil” (STAUT, 2015).

A Lei também possuía critérios para que as sesmarias e as demais concessões fossem validadas, como a comprovação de cultivo da terra e moradia habitual (art. 4º).

Além disso, a Lei autorizou a criação da Repartição Geral das Terras Públicas (art. 21), que seria responsável pela “medição, divisão e descrição das terras devolutas e sua conservação e fiscalização”. Essa Repartição auxiliou na execução da Lei de Terras, sendo criada a partir do Decreto 1.318, de 1854. Outras leis também foram criadas para regulamentar e implementar a Lei de Terras, como o Regulamento Especial das Medições, a Lei Hipotecária (que estabelece um sistema de registros públicos), entre outras.

Importante destacar, desde já, que a instituição de tais organismos governamentais já demonstra que o Estado brasileiro passou, a partir da Lei de Terras, a organizar-se burocraticamente visando o atendimento das disposições legais, o que auxiliou sobremaneira a criação de uma nova mentalidade proprietária no Brasil, eis que o controle sobre a questão fundiária começou a ser crescente a partir de então.

No entanto, conforme elucida José Murilo de Carvalho (2003), todo esse arcabouço jurídico criado para tornar efetiva a Lei de Terras acabou sendo relativizado, em razão da “resistência dos proprietários e da incapacidade do governo em vencê-la”.

Em razão desse cenário, muitos objetivos da Lei de Terras não foram cumpridos, como a aprovação do imposto territorial rural, a revalidação de boa parte das sesmarias e posse. Ainda, permaneceram as ocupações das propriedades públicas (CARVALHO, 2003) e a individualização das terras públicas e privadas nunca foi realizada, conforme previsto na Lei de Terras (COSTA, 1999).

A despeito disso, como se verá, diversas foram as contribuições da Lei de Terras a respeito da instituição de uma nova mentalidade proprietária, impactando diretamente a forma pela qual o Estado brasileiro passou a tratar a questão fundiária, bem como trouxe ao instituto da propriedade novos elementos, que impactam até os dias atuais a forma pela qual a forma como a propriedade é tratada e lida no âmbito do Direito.

2.1.3. O Código Civil de 1916

O Código Civil de 1916 está envolto nesse cenário, de necessidade de uma regulamentação efetiva no campo civil, bem como das diversas discussões doutrinárias existentes no país na segunda metade do século XIX. Nesses debates, como já dito, os autores brasileiros dividiram-se, em grande medida, entre a teoria Objetiva e a Subjetiva da posse.

Parte da literatura, como a de Staut (2015), considera que o modelo jurídico que serviu como base para o Código de 1916 foi o da Teoria Objetiva, de Ihering, da posse. Clóvis Beviláqua (1941), responsável pela redação do Código, deixou isso claro, ao afirmar que

o Código Civil brasileiro adoptou o pensamento de Ihering quanto ao conceito da posse como visibilidade da propriedade, ainda que a sua proteção possa favorecer a quem não é proprietário, nem exerce algum direito real.

A despeito disso, o tema é objeto de discussões doutrinárias, na medida em que, por exemplo, apesar de caminhar pelo conceito de posse garantida a partir da exteriorização, o Código não admitiu a posse de direitos pessoais e

consequentemente a extensão da proteção possessória a esses direitos. Ou seja, não se pode afirmar que o Código propriamente optou por uma teoria em total detrimento à outra.

Beviláqua (1941), sobre essa temática, afirmou à época que “os direitos pessoais não são poderes componentes do domínio ou propriedade; portanto o seu exercício não pode ser defendido por ações possessórias”.

Em razão desse pensamento, é necessário ressaltar o afastamento da ideia de posse de direitos pessoais e de bens imateriais, que existia no direito canônico. A despeito disso, Staut afirma, ao promover uma leitura o pensamento de Beviláqua, que a contradição existente no ordenamento nacional, tendo em vista que

o desenvolvimento de instrumentos jurídicos mais adequados para a proteção dos direitos pessoais, como o mandado de segurança, e o próprio processo de transformação do direito brasileiro, com o abandono paulatino ou certa desvalorização das fontes normativas tradicionais, sobretudo no início do século XX, parecem ter contribuído para as escolhas do legislador brasileiro.

A despeito disso, a partir do Código de 1916, vê-se uma regulamentação mais ampla da questão da terra, eis que, como primeiro código privado do país, passou a tratar da questão de forma mais ampla e pormenorizada, não apenas por meio de legislação esparsas, mas já inclusa no rol de temáticas cíveis.

A despeito disso, embora não haja um tópico específico acerca dessa legislação, a importância da Lei Hipotecária de 1864, que promoveu forte influência em face ao então novo Código, notadamente na seara registral.

Referida Lei buscou transformar a forma de transmitir o patrimônio imobiliário entre vivos, impondo a formalidade da transcrição, isto é, tratou de prever a necessidade de transcrever as escrituras de compra e venda no Registro Geral de Imóveis (RGI), possibilitando aos credores terem o conhecimento sobre a situação das terras que lhes seriam dadas como garantia da devolução de seu dinheiro. A matrícula neste registro deveria ocorrer de forma a individualizar as propriedades, definindo seus precisamente seus limites e titulação.

Tal influência merece destaque na medida em que, após a promulgação do Código de 1916, a área registral em geral, não apenas as que se referem aos imóveis objeto de hipoteca, ganha uma importância sobremaneira quando se trata do domínio imobiliário, na medida em que os Registros de Imóveis passam a ser concebidos, abarcando todos os instrumentos registraes do país.

2.1.4. O Estatuto da Terra

O Estatuto da Terra, de 1964, buscou a modernização de termos relativos às relações possessórias, além de humanizar contratos e impedir a permanência de práticas semifeudais ainda existentes no país. Para Souza Filho (2003), essa legislação “seguiu a tradição dos sistemas anteriores, de permitir um discurso reformista ao Governo, mas impedir, de fato, uma quebra da tradição latifundiária da ocupação territorial”.

A concepção dessa legislação já prenunciava as ideias do Estado de Bem-estar Social e da função social da propriedade, diante da possibilidade dada por ela para o uso da terra por não proprietários em se mantendo a produção agrícola.

Em certa medida, a legislação pode ser visualizada como uma tentativa de frear a concepção individualista consolidada a partir da Lei de Terras, como se verá, na medida em que caminha para uma noção da propriedade em uma lógica coletiva, como previsto nos textos constitucionais desde 1824.

A esse respeito, o Estatuto também é compreendido como uma decisão legislativa que estimulou a multiplicação de proprietários ausentes, fazendo com que o caráter meramente financeiro da terra se consolidasse, eis que:

Isso gera duas consequências negativas: por um lado propicia a formação de grandes fazendas monoculturais e por outro limita ao mínimo a possibilidade dos trabalhadores rurais produzirem para seu próprio sustento, gerando o fenômeno dos trabalhadores avulsos, sem-terra (SOUZA FILHO, 2003).

Seria, portanto, a mesma noção da época do regime das sesmarias e da Lei de Terras, qual seja, a de impedir que os trabalhadores pudessem produzir para si e tornarem-se proprietários de suas próprias terras, tornando mais difícil a exploração da mão de obra.

Muito embora o Estatuto preveja, em seu art. 2^o, as condições para o cumprimento da função social da terra, o que, de certa maneira, pode ser visto como

³ Art. 2^o É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1^o A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;

um avanço e um passo para a consolidação da percepção de função social, possuía uma ampla gama de interpretações possíveis, o que facilitou seu descumprimento.

O que se via, portanto, era que, o mesmo sistema que incentivava o bom uso da terra, ou seja, a manutenção da produção, impedia que os trabalhadores produzissem para seu próprio sustento nessas terras, limitando-se às expressas vontades do proprietário ausente.

Vê-se aqui que a ideia embrionária de função social da propriedade acaba sendo contraditória, tendo em vista que o proprietário, mesmo ausente, não perde a propriedade do bem, cabendo apenas a sua desapropriação, que assegura uma indenização.

Souza Filho (2003) arremata apontando uma perspectiva cíclica desse processo, haja vista o fato de que o novo proprietário, oriundo de um processo de desapropriação, por exemplo, teria, igualmente ao proprietário anterior, uma garantia quase absoluta sobre o bem, podendo, inclusive, novamente descumprir a função social.

Portanto, mais uma vez, percebe-se uma tentativa em regular a temática agrária, buscando instituir uma noção social do instituto da propriedade, ante o pensamento dela tão somente como um poder, a ser imposto pelo proprietário em face dos demais.

A despeito disso, e ante a todas as dificuldades para frear essa noção individualista da propriedade, o Estatuto se viu profundamente limitado quanto a sua aplicação no que diz respeito a instituição de uma nova mentalidade acerca da propriedade, a despeito de ser uma tentativa que merece destaque e pode ser objeto de pesquisas específicas, o que não é o objetivo deste trabalho.

2.1.5. O Código Civil de 2002

Nesse caminhar histórico, o Código Civil de 2002, primeiro após a promulgação de Constituição de 1988, proclama que

o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas

c) assegura a conservação dos recursos naturais;

d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (art. 1.228, §1º)

Como principais alterações desse Código em relação ao seu antecessor, pode se verificar as disposições sobre o sistema imobiliário, já que o Código Civil de 1916 dividia a matéria, prevendo as normas relativas à propriedade imóvel no Título II, que tratava sobre a propriedade, e as normas referentes ao registro de imóveis no Título III, que tratava sobre os direitos reais sobre coisas alheias. Já o novo Código Civil inseriu as normas referentes à propriedade no Título III e deixou de prever uma seção destinada ao registro de imóveis (VIEIRA, 2009).

Além disso, o novo Código passa a tratar de forma bem mais sistemática todo o cenário da terra no país, bem como todas as demais áreas do Direito Civil, que são abordadas, ao menos parcialmente, sob a erige da Constituição de 1988, a despeito de a redação inicial do Código data de antes da Constituição.

De igual maneira, o Código de 2002 inaugura um momento especial na medida em que aborda a questão da terra a partir de diversos prismas, ampliando as formas de aquisição e regando de forma mais específica acerca de cada uma delas, como as maneiras pelas quais o possuidor pode adquirir a terra por usucapião.

A despeito disso, como é de se esperar, tornou-se necessárias legislações posteriores que trataram de novas questões surgidas em relação à terra no país, regulamentando, inclusive, preceitos constitucionais.

Vale destacar os debates promovidos há tempos acerca da constitucionalização do Direito Civil, na medida em que, embora promulgado posteriormente à Constituição Federal de 1988, o atual Código Civil iniciou sua discussão anteriormente à Carta Magna. Desse modo, trechos da legislação civil constantemente são relidos à luz das previsões constitucionais, permitindo amplo debate acerca da constitucionalidade de diversos artigos.

De igual maneira, tal fato não é objeto deste trabalho, possuindo inúmeras pesquisas acerca dessa problemática. A despeito disso, necessária a abordagem dessa questão, eis que impacta diretamente o direito privado brasileiro.

2.1.6. Estatuto da Cidade

Outra legislação que merece destaque é o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que visa regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, estabelecendo as diretrizes para uma nova política urbana no Brasil.

A crescente necessidade de uma legislação dessa natureza é oriunda da preocupação com o desenfreado crescimento urbano brasileiro, notadamente a partir da segunda metade do século XX em diante, marcado por um aprofundamento das desigualdades em relação à distribuição das terras nos grandes centros urbanos.

Tal preocupação, inclusive, vai ao encontro da noção de propriedade preconizada na Constituição, como será mais bem abordado no último capítulo deste trabalho, na medida em que traz consigo as ideias de coletividade, segurança, bem-estar geral, bem como o equilíbrio ambiental.

Ou seja, o Estatuto da Cidade busca observar a própria noção de propriedade atrelada a questões sociais e econômicas, para além das ideias ligadas à individualização e ao poder, que historicamente foram ligadas ao instituto da propriedade, fundamentalmente a partir da Lei de Terras de 1850.

O Estatuto, a partir das suas disposições, tenta promover instrumentos de política urbana, como planos diretores e a consequente melhor gestão do solo nas cidades, marcado com o parcelamento da terra e novas edificações.

Prova dessa preocupação, inclusive, é a própria instituição de uma nova modalidade de usucapião, a especial de imóvel urbano, distinta das previstas no Código Civil, com prazo menor e outros elementos a serem considerados.

Portanto, o Estatuto da Cidade também merece destaque dentre as legislações brasileiras que versaram sobre a questão da terra, na medida em que oferece novas perspectivas para se identificar novos elementos que dizem respeito às demandas sociais no entorno da propriedade.

Pois bem, a partir dessa abordagem histórica acerca da questão da terra e a forma pela qual o Estado brasileiro legislou a respeito, torna-se possível adentrar-se ao cenário específico do século XIX, eis que tal período temporal é o objeto do estudo deste trabalho.

O século XIX, como se verá, é repleto de questões relativas a terra, eis que marca o período a partir do qual as relações proprietárias são significativamente modificadas, na medida em que o regime das sesmarias e o regime das posses são definitivamente findados, dando origem a novas formas de aquisição e regularização da terra.

Em função disso, são diversos os estudos sobre esse período, dada a significância dessas décadas para o estudo do instituto da propriedade. Nesse ínterim, o capítulo seguinte abordará de forma mais detalhada a organização do debate sobre a terra neste século, a forma a partir da qual o Direito brasileiro tratava o instituto da propriedade, bem como as maneiras pelas quais a Lei de Terras passa, paulatinamente, a modificar as relações proprietárias, a estruturação burocrática do Estado, bem como, conseqüentemente, a maneira como o instituto da propriedade é entendido pela legislação.

3. O REGIME DAS POSSES E A LEI DE TERRAS DE 1850

Como já se viu, o cenário brasileiro no século XIX acerca da questão da terra era altamente complexo. A tentativa de apropriação territorial desenvolvida no país, baseada em duas condições fundamentais, quais sejam, a inserção do campo na expansão territorial dos séculos XV e XVI e as especificidades da questão da terra em Portugal, apresentou problemas e novos horizontes no país.

Houve, certamente, um aproveitamento econômico das novas terras descobertas (sendo o regime das sesmarias uma das tentativas de fazê-lo), bem como levou ao desenvolvimento do estatuto do solo colonial, ou seja, o fenômeno de transposição das normas reguladoras da questão da terra em Portugal para o Brasil.

Como já dito, promulgada em 1375, a Lei das Sesmarias instituiu o regime e objetivava resolver problemas relativos ao abastecimento de alimentos em Portugal, isso porque havia evidente falta de mão de obra para lavrar a terra e, em contrapartida, uma elevada concentração de pessoas ociosas e famintas nas cidades brasileiras (SOUZA FILHO, 2003).

Esse cenário acabou por levar o Reino de Portugal a criar mecanismos que obrigassem os proprietários a trabalharem a terra, sob pena de expropriação, e os “desocupados” a trabalhar para os proprietários, garantindo a sua subsistência.

A partir desse cenário, o Reino criava o instituto das sesmarias no país europeu, obrigando todos a tornarem útil a terra, promovendo, conseqüentemente, uma alteração radical na ideia de propriedade (SOUZA FILHO, 2003), que passa a ser de, além de usar, também trabalhá-la. Ou seja, o *status* de proprietário trazia consigo direitos, mas também obrigações, como cultivar, manter o gado, arar, empregar trabalhadores vinculados ao trabalho na terra, etc.

Laura Beck Varela (2005) destaca o chamado “princípio do cultivo obrigatório”, a partir do qual se trouxe ao Brasil, posteriormente, a noção de que, para a garantia da terra, era necessário exercer o cultivo sobre ela. Também é a visão de José Arthur Rios (1984), que considera que o princípio de subordinar a propriedade da terra ao seu uso aparece como uma constante na História do direito pátrio, sendo a contribuição concreta da legislação colonial portuguesa ao direito brasileiro.

Esse regime já havia sido incorporado pelas legislações portuguesas (STAUT, 2015), sobretudo nas Ordenações Afonsinas, nas Manuelinas e nas Filipinas, como já mencionado anteriormente.

Ocorre que, a despeito de, em Portugal, as sesmarias terem caído em desuso no final do século XVI, permaneceram ativas no Brasil até o fim do período colonial, no século XIX.

Dentre os elementos que justificam seu fim, como já indicado, está o da inexistência de qualquer adaptação do instituto das sesmarias para a realidade brasileira, tendo sido tão somente transladado de Portugal para o Brasil; o fato de que, se em Portugal o instituto atingia terras abandonadas, ocupadas anteriormente, no Brasil, versava sobre terras que nunca haviam sido ocupadas por qualquer senhor (SILVA, 1996) e, ainda, o fato de que se tratavam de terras anteriormente habitadas pelos indígenas, tendo sido negada sua titularidade aos povos originários, desconsiderando qualquer ocupação indígena, e entendendo as terras brasileiras como desocupadas (SOUZA FILHO, 2003).

Outro elemento também indicado vem a ser o fato de que, se na Metrópole o instituto das sesmarias visava solucionar problemas relativos à falta de utilização da terra, mão de obra e produção alimentício, na colônia tratou, em grande medida, de um mecanismo de ocupação ou conquista de território (SOUZA FILHO, 2003).

Nesse íterim, o surgimento das sesmarias no Brasil relaciona-se estreitamente com a organização e necessidade de exploração agrária e pecuária, bem como o aproveitamento dos baldios (HERCULANO, 1914). Da mesma forma, tratou-se, verdadeiramente, de medida de colonização interna, visando a fixação do povoador e o aproveitamento do solo (OLIVEIRA MARQUES, 1985), na medida em que o território era vasto e ainda carecia de ocupação e uso efetivo do solo.

É por essas razões que afirma Laura Beck Varela (2005):

daí iluminar-se o apontado fundamento, qual seja, o *princípio da obrigatoriedade do cultivo*, eloquente expressão da mentalidade possessória, do reino da efetividade, traço que, nas palavras de Paolo Grossi, define o ordenamento medieval no que tange às relações jurídicas *in re*. Modelo antropológico que parte das coisas ao invés do sujeito, numa perspectiva não-individualista, parte de uma concepção teleológica da natureza. Nessa mentalidade de plúrimas propriedades ou formas de apropriação dos bens, paradigmática é a figura do *domínio útil*.

Para além das questões acima trazidas, imperioso destacar os elementos básicos do instituto, na visão de Lígia Osório Silva (1996), no sentido de que as terras seriam concedidas por um determinado período, podendo retornar à Coroa ou serem doadas a outras pessoas, caso não fossem de fato trabalhadas, bem como à

delimitação do tamanho da terra, que não deveria ser maior do que a capacidade do ocupante (GUIMARÃES, 1989).

Ambas as determinações restaram praticamente ignoradas no Brasil, ante a necessidade da Coroa portuguesa em ocupar o imenso território, tornando os pequenos pedaços de terra da concepção originária da ideia de sesmaria, em imensas donatarias, origem da imensa concentração de terras no país.

Exceção à regra, conforme leciona Lígia Osório Silva (1996) aparenta ter sido o Estado de São Paulo, no qual as terras doadas por meio do regime das Sesmarias, em sua maioria, possuíam uma légua quadrada, ou até menos. Nesse ínterim, Taunay afirma que o latifúndio apenas surgiu no Estado paulista em meados do século XIX, já sendo regra no restante do território brasileiro há muito tempo antes disso.

Outro elemento relacionado ao regime das sesmarias é justamente a dificuldade no controle, pelo poder central, sobre as terras, haja vista o tamanho e a localização das sesmarias, acrescido da imprecisão das cartas de doação.

Nessa mesma linha, considera-se que o tamanho do território brasileiro, as técnicas precárias utilizadas para fazer a individualização das terras, acrescido dos critérios em grande medida vagos e subjetivos utilizados na delimitação das áreas, contribuíram fortemente para a complicação do cenário (SILVA, 1996).

Os mecanismos de medição e delimitação das terras doadas eram extremamente rudimentares, dificultando que as autoridades pudessem delimitar exatamente a fatia de cada proprietário e, conseqüentemente, avaliar que esse estava utilizando sua porção conforme as determinações do Poder Central.

A questão da imprecisão dos documentos oficiais espalhava-se por diversos fatores. As cartas de doações elaboradas eram imprecisas, bem como era raro o registro dessas cartas, de modo que as transferências eram efetuadas de modo informal, ou, quando continham certa documentação, era eivada de termos vagos e imprecisos (SILVA, 1996).

Ante a esse cenário, no final do século XVII a Corte Portuguesa intenta medidas na tentativa de aumentar o controle sobre as concessões de terras no Brasil. Dentre as medidas, pode-se elencar duas principais (STAUT, 2015), quais sejam, (i) a criação de um foro que deveria ser pago à Coroa de acordo com a terra, e não a produção, visando desestimular os sesmeiros a permanecerem com terras

improdutivas e coibir abusos nas vendas das concessões. Tal medida limitava-se às novas sesmarias concedidas.

Sobre tal foro, Lígia Osório Silva (1996) elenca sua instituição, a partir da Carta Régia de 27 de dezembro de 1695, como uma das importantes tentativas de aumentar o controle da Metrópole no sentido de controlar a situação da apropriação territorial da colônia.

E, como segunda medida, (ii) a fixação de limites em relação ao tamanho das terras concedidas em sesmarias, o que já era considerado na origem do instituto, então em terras lusitanas, mas fora ignorado no Brasil, conforme já abordado anteriormente. Entretanto, conforme afirma Ruy Lima (1954), tal medida não foi capaz de impedir a formação dos latifúndios no Brasil.

Para além dessas duas medidas, houve o estabelecimento da obrigatoriedade da confirmação das concessões. Referida determinação, no entanto, na medida em que passou a ser cumprida, tão somente contribuiu para a formação de um significativo número de terras irregulares no território nacional.

A despeito disso, não se pode perder de vista que a referida previsão legal promoveu alterações substantivas na estrutura burocrática governamental, bem como na maneira pela qual o Governo central distribuía suas atribuições com os estados quando o tema era a terra, como será demonstrado no decorrer deste trabalho.

Certamente, com a expansão da ocupação populacional e da estrutura administrativa da colônia, passou-se a efetuar a distribuição de terras de sesmarias também pelos governadores-gerais de regiões ocupadas, como por exemplo de Porto Seguro, Sergipe del-Rei, Paraíba, entre outras (SILVA, 1996).

Nesse cenário, conforme se depreende das lições de Costa Porto (1982), houve significativa resistência dos colonos ao pagamento do foro instituído pela Carta Régia. Tal conclusão se dá em razão da existência de registros documentais de lutas incessantes entre as autoridades régias e os moradores.

Na verdade, o que se viu foram diversos proprietários renunciando às suas terras por não terem recursos para pagar o foro. Ainda, outros proprietários desistiram da titularidade da sesmaria, solicitando outra, na tentativa de burlar o fisco e esquivar-se do pagamento da taxa. Havia, por fim, aqueles que alegavam que o recolhimento da taxa deveria se dar somente após o uso de cinco anos da terra, argumentando com as autoridades nesse sentido (SILVA 1996).

Segundo Sérgio Buarque de Holanda (1981) a instituição do foro não teve profundos impactos, isso porque sua cobrança regular e eficiente era significativamente dificultada em razão da falta de maiores informações quanto à exata localização e tamanho das concessões.

Ligia Osório Silva (1996) pontua que, durante o século XVIII, houve uma disseminação de outra forma de apropriação da terra, qual seja, a posse pura e simples, tendo uma importância significativa em regiões de pecuária.

O regime das posses também passou a ser um mecanismo de apropriação para pequenos lavradores, sem condições de solicitar uma sesmaria, conforme afirma Lígia Osório Silva ao narrar o pensamento de Cirne Lima (SILVA, 1996). Por seu próprio caráter de informalidade, as posses passaram a ser ainda maiores em comparação com as sesmarias, sendo delimitadas pelos próprios posseiros. Afirma José Arthur Rios (RIOS, 1984, apud SILVA, 1996):

O espírito latifundiário que já pervertera a legislação das sesmarias continuou a deturpar o regime das posses. O posseiro, que era, a princípio, o pequeno proprietário, deixou-se também contagiar pela fome de terras. Calçou botas de sete léguas, como qualquer senhor de engenho, e saiu fincando marcos à distância.

No entanto, foi o aumento do adensamento populacional que de fato trouxe sérios problemas entre posseiros e sesmeiros, em razão justamente da dificuldade em se delimitar a terra ocupada por cada um. Durante o século XVIII essa questão tornou-se, de fato, um grave problema. A falta da referida formalização fez com que se criassem situações nas quais havia doações sucessivas de terras já doadas.

Em um primeiro momento, somente os sesmeiros – e não os posseiros – foram objetos de legislação que lhes assegurasse direito sobre a terra. Somente em abril de 1680 um alvará garantiu direitos de terceiros no caso de doações.

Dado esse cenário, a primeira tentativa de regulação surgiu com a Carta Régia de três de março de 1702, que visava vigiar de forma mais próxima o cumprimento da legislação. Nesse caso, determinou-se a colocação de editais na Bahia, região do São Francisco e Pernambuco, determinando que sesmeiros apresentassem às autoridades coloniais, em até seis meses, as confirmações e as cartas de sesmarias que lhes tivessem sido concedidas.

Dadas as dificuldades em fazer cumprir a referida ordem, em 1770 criou-se um processo burocrático para a aquisição de sesmarias, de modo que, para a

concessão, deveriam ser ouvidas as Câmaras das localidades em que se efetuaría o ato, garantindo uma efetiva análise da real situação das terras da localidade.

Naquele período, em razão de a legislação portuguesa não prever a figura do posseiro, nas contendas existentes invariavelmente se dava ganho de causa aos sesmeiros, tendo em vista serem as figuras que recebiam a terra conforme a legislação da Metrópole, possuindo documentação formal para demonstrar tal fato.

Com o retorno da ascensão da agricultura brasileira na segunda metade do século XVIII, bem como face a manutenção do açúcar como grande produto da colônia, agora aliado ao algodão, que já começara a ter espaço em razão do desenvolvimento do país, houve uma reversão do fluxo migratório ao litoral, região mais propícia à lavoura e a exportação.

Todo esse cenário refletia, por óbvio, na questão da apropriação da terra, sobretudo pelo surto agrícola e pela concentração da população nas estreitas faixas de terra no litoral. Nesse contexto, é imperioso destacar algumas medidas tomadas pela Metrópole para minimamente regular tal contexto.

A primeira delas, em 1795, tomada pelo Conselho Ultramarino, dado o cenário caótico relativo às sesmarias, atribuiu referida confusão à ausência de legislações específicas sobre o tema, que pudessem regular as cartas de medição de demarcação de sesmarias.

O órgão também reafirmou a necessidade de evitar a doação de terras já ocupadas por moradores, afastando, assim, novos conflitos. Em paralelo, aumentava-se o rigor nas novas doações de terras, a partir das quais o sesmeiro só estaria no domínio da terra depois de demarcá-la, sendo impedido sua confirmação formal antes disso (SILVA, 1996).

A responsabilidade pela fiscalização passaria para a mão dos ouvidores, havendo diferentes Câmaras, que enviariam uma lista tríplice ao governador da Província e um de seus membros seria o escolhido para supervisionar todas as demarcações de forma localizada.

Por fim, foi instituído um limite de extensão das sesmarias, com teto máximo de uma légua de terra nas regiões próximas aos centros urbanos, sem limites rígidos em localidades mais afastadas. Entretanto, mais uma vez, as normas não obtiveram êxito (SILVA, 1996), tendo a Metrópole de ceder às pressões dos colonos e suspender a execução da legislação.

Referida situação manteve o cenário caótico, ou seja, como os sesmeiros não demarcavam corretamente suas terras, as autoridades coloniais mantiveram a conduta de conceder sesmarias em terras já anteriormente ocupadas. Nesse mesmo sentido, o limite do tamanho das sesmarias continuou a ser ignorado.

É nesse cenário, entretanto, que se destaca o surgimento de uma nova forma de aquisição do domínio: a posse. Conforme narra Lúcia Osório Silva (1996):

Cada vez mais se reconhecia, na prática, a existência de moradores, posseiros, nas terras e em vez de expulsá-los, as autoridades procuravam estimulá-los a legalizarem sua situação. Assim, pouco a pouco, começou a se formar uma nova forma de aquisição de domínio.

Esse caminho já começara a ser permitido com a chamada Lei da Boa Razão, de agosto de 1769, que sancionou o costume como fonte do direito, desde que fosse conforme justamente a boa razão, ou seja, o espírito das leis, não sendo contrário a alguma antiguidade que excedesse cem anos (RIOS, 1984).

Entretanto, em meados do século XIX, o procedimento para a aquisição de sesmaria mantivera-se o mesmo, conforme leciona Saint-Hilaire, que descreve as etapas do processo, em síntese, como, primeiro, a escrita de petição ao capitão-mor, que seria remetida à Câmara Municipal do Distrito. Após resposta positiva, seria verificada se a área era devoluta ou não. Não o sendo, havia determinação do juiz para medi-la e demarcá-la como sesmaria, faltando apenas a confirmação pelo Rei.

O que se via, na prática, era uma profusão de leis, decretos, normativas, portarias, que buscavam regular a questão da terra. Entretanto, materialmente, percebia-se o aumento da ocupação pela posse, sem entraves burocráticos para controle dessas atividades, gerando conflitos entre moradores e desafiando a autoridade estabelecida localmente, responsável por acompanhar e regular essas questões.

Ante esse cenário de escassez de terras, Lúcia Osório Silva (1996) afirma que fazendeiros acabaram por instituir o hábito de se apropriar de muito mais terra do que cultivavam, no intuito de garantir uma chamada “reserva”.

A despeito disso, a vinda da família Real portuguesa ao Brasil, no início do século XIX, auxiliou na aproximação e criação de instâncias administrativas, aumentando a influência do senhorio rural sobre as decisões tomadas pelo poder central. Nesse contexto de pendências entre sesmeiros e posseiros, D. João expediu

novo Alvará, em 25 de outubro de 1809, ordenando medição judicial, com sentença transitada em julgada, para que sesmarias fossem concedidas.

Entretanto, o fim definitivo do regime das sesmarias viria com a Resolução de 17 de julho de 1822, que determinou “suspendam-se todas as sesmarias futuras até a convocação da Assembleia Geral e Legislativa”. Referido ato foi provocado em razão da petição de um sesmeiro do Rio de Janeiro, que dizia viver há mais de 20 anos em terras “compreendidas na medição de algumas sesmarias que se tinham concedido anteriormente”.

Ou seja, era possível identificar, já naquele momento, que os conflitos jurídicos envolvendo a temática da terra auxiliavam em um melhor delineamento acerca dos institutos envolvidos com a temática, vendo-se, anos mais tarde, um salto com a entrada em vigor da Lei de Terras.

A situação acima narrada levou autores como Costa Porto, Cirne Lima, Messias Junqueira, além de Lígia Osório Silva, a defenderem que o sistema sesmarial brasileiro foi um dos grandes responsáveis pelo caráter latifundiário da estrutura agrária no país, dada a profunda concentração de terras que promoveu, de forma desenfreada, ao longo dos anos.

3.1. REGIME DAS POSSES

No contexto colocado, como se percebe, não havia propriamente uma classe dos proprietários de terra, ao menos do ponto de vista formal, tendo em vista que boa parte dos ocupantes de terras, sejam eles sesmeiros ou posseiros, sequer possuíam o título que legitimasse o referido domínio. Portanto, o direito à propriedade não era absoluto (SILVA, 1996), mesmo em relação aos sesmeiros que seguiram os ditames legais para o recebimento da terra.

O que se via é que, desde findadas as concessões de novas sesmarias, a partir de 1822, até a efetiva promulgação da Lei de Terras, em 1850, o regime das posses tornou-se o único mecanismo de aquisição de domínio sobre as terras.

No entanto, em razão da manutenção do apossamento e da escravidão, não havia, por parte do senhoriato rural, grande pressão em face do Estado para que houvesse uma regulamentação acerca da questão da terra, embora, sem as respectivas expedições de títulos de propriedade, faltasse esse elemento essencial para a constituição do domínio efetivo por cada um desses agentes.

É apenas com a consolidação do Estado nacional que o cenário se modifica (SILVA, 1996) e se passa a criar um contexto de necessidade de constituição de novas normativas para o país recém independente, bem como aumenta-se a pressão, ante a nova legislação, por um maior aparato estatal no sentido de promover uma regularização em massa das terras.

A Resolução de 1822 aprovada anos antes da Independência já era prenúncio desse processo, como é possível identificar na proposta escrita por José Bonifácio, que era composta por sete artigos:

1. Todos os possuidores de terras, que não têm título legal, perderão as terras, que se atribuem excepto num espaço de 650 jeiras (263 ha), que se lhes deixará, caso tenham feito algum estabelecimento ou sítio.
2. Todos os sesmeiros legítimos, que não tiveram começado ou feito estabelecimento nas suas sesmarias, serão obrigados a ceder à Coroa as terras, conservando 1.300 jeiras (526 há) para si, com a obrigação de começarem a formar roças e sítios dentro de seis anos.
2. À proporção que a cultura for se estabelecendo ao redor das povoações, a Coroa disporá por vendas aos que mais derem das terras segundo a sucessão de distância e posições: as terras serão divididas em proporções de 650 jeiras, cujo preço de venda não poderá ser menor que 2 patacas por jeira; pagando logo o 5º do preço, e cada ano outro 5º até a extinção da dívida.
3. Haverá uma caixa em que se recolherá o produto destas vendas que será empregado nas despesas de estradas, canais e estabelecimentos de colonização europeia, índios, mulatos e negros forros.
4. Todas estas vendas feitas com a condição de deixarem intacto o 6º terreno para bosques e matos.
5. 36 sesmarias seguidas formarão um Termo com uma vila nova ou velha ficando 4 centrais sem serem vendidas, mas destinadas para estabelecimentos públicos.
6. Não dar sesmarias sem que os donos sigam novo método de cultura à europeia.⁴

Referido projeto acabou não sendo levado a cabo e a proposta apresentada no âmbito da Assembleia Constituinte de 1823 e que melhor regularia a questão da terra acabou por ser apresentada por Nicolau Campos Vergueiro, que propôs, em síntese, que (i) se suspendessem as datas das sesmarias e (ii) que a Comissão de Agricultura propusesse um projeto de lei sobre terras públicas (COSTA PORTO, 1982).

Essa proposta acabou sendo aprovada na sessão de 29 de julho daquele ano de 1823, com o devido encaminhamento à Comissão de Agricultura.

⁴ Documento da coleção de José Bonifácio, IHGB, nº 4.944, Livro 192.

No entanto, se no âmbito do Legislativo as iniciativas ainda caminhavam lentamente, no Executivo algumas medidas acabavam por contrapor-se ao que originalmente estava sendo definido pelo outro Poder.

A título de exemplo, no âmbito da província de Santa Catarina, expediu-se uma Provisão da Mesa do Desembargo do Paço, em abril de 1823, determinando a concessão de sesmarias “de quatro léguas aos colonos que pudessem fazer estabelecimentos rurais” na localidade (SILVA, 1996).

O aprofundamento das discussões sobre a questão da terra, entretanto, ainda não era bem visto pelo Imperador, que acabou afastando-se dos nacionalistas e ficando restrito ao apoio do partido português que, sozinho, não possuía forças para dar o norte aos debates. Essa foi uma das razões que culminou no encerramento da Assembleia, por meio de sua dissolução, sendo outorgada nova Constituição pelo Império, em 1824.

O período subsequente, marcado pela Regência, igualmente mostrou-se caótico do ponto de vista dos regramentos da questão da terra, havendo tentativas específicas para tentar alterar o cenário, sem sucesso.

Apenas na década de 1840 é que se inicia uma alteração no quadro, em razão do rearranjo das forças políticas, que se reuniram novamente no entorno do Imperador, bem como pela riqueza econômica gerada pelo novo ciclo do café (SILVA, 1996).

Em 1841 duas leis foram essenciais a esse processo. A primeira delas, a reforma do Código de Processo, que devolveu ao Governo central o poder sobre a autoridade policial. Nessa linha, também foi importante a interpretação do ato adicional a ela, que colocou o Poder Judiciário diretamente ligado às ordens emanadas pelo Imperador, unificando a polícia e a magistratura, ampliando o poder imperial sobre todo o território.

Para autores como Hermes Lima (1947), referidas medidas serviram tão somente para a manutenção da unidade territorial, não fazendo significativos efeitos na ordem prática da organização burocrática do Estado.

Entretanto, foi a consolidação do café novamente como principal produto da economia local que permitiu a consolidação do Estado Nacional. A chamada “hegemonia Saquarema”, organizada em meados dos anos 1840, transformou-se na base política e ideológica do Estado imperial.

Para a questão da apropriação territorial, a expansão cafeeira teve impacto em duas ordens, quais sejam, a própria existência de um novo ciclo econômico, bem como a criação de bases a partir das quais a atividade se desenvolveu, sobretudo a partir da disponibilização de terras (SILVA, 1996).

Isso porque a existência de terras aptas a serem ocupadas era um pressuposto básico para o desenvolvimento da atividade cafeeira e, em razão disso, a apropriação territorial ganha importância ainda maior, acentuando a necessidade de regulamentação das relações fundiárias.

Nesse contexto, o presidente da província do Rio de Janeiro afirmava, em 1843, que

um germe fecundíssimo de desordens e de crimes tem sido a confusão dos limites das propriedades rurais, tanto as adquiridas por sesmarias primitivamente, como as havidas por título de posse com cultivos efetivos. As divisas principalmente dessas últimas só são firmadas e respeitadas por armas de fogo desfechadas de emboscadas de trás dos grossos troncos de nossas arvores seculares. (SILVIA, 1996)

Se, por um lado, muitos proprietários de terra, sobretudo da agricultura extensiva, beneficiavam-se com o pouco rigor no controle das apropriações, por outro a classe dos proprietários só poderia desenvolver-se de fato e de direito a partir de uma melhor regulamentação sobre o tema, garantindo aos posseiros e sesmeiros o efetivo domínio sobre a terra.

Foi em função disso que se iniciaram os debates acerca de uma nova legislação que proporcionasse alguma mudança desse cenário, o que se tentará fazer com a Lei de Terras de 1850 que, na seguida, tem seu primeiro projeto apresentado ao grande público.

3.2. PRIMEIRO PROJETO DA LEI DE TERRAS

Em 1842 o então Ministro do Império, Cândido José de Araújo Viana, solicita à Seção dos Negócios do Império um estudo para elaboração de proposta de legislação acerca das sesmarias e colonização. A proposta em questão possuía dez artigos, nos quais se previa, em síntese, (i) a obrigação de sesmeiros em cumprirem as condições das datas de sesmarias, (ii) a proibição de novas concessões de sesmarias e posses, (iii) sobre a imigração, determinava a proibição aos estrangeiros

com passagens pagas pelo governo em virem a “alugarem seus serviços” ao Império, bem como de estabelecer negócios.

O projeto foi apresentado perante os deputados em junho do ano seguinte, em 1843, e possuía três partes importantes, que se pode ver de forma sistematizada no Quadro 1.

QUADRO 1 - PRIMEIRO PROJETO DA LEI DE TERRAS DE 1850

PRIMEIRO PROJETO LEGISLATIVO SOBRE TERRAS		
Primeira parte: regularização da propriedade territorial	Segunda parte: atribuições do Estado	Terceira parte: a colonização estrangeira
1. Previa a possibilidade de reavaliar sesmarias, a partir do cumprimento das condições da doação executada; 2. Foram legitimadas as posses de mais de um ano e que não ultrapassassem uma légua quadrada; 3. Os proprietários teriam de realizar medições de demarcações de suas terras dentro de seis meses, sob pena de multa.	1. Previa a criação de um imposto territorial de forma anual, no valor de 4 mil réis por légua quadrada; 2. Foi instituída a cobrança de taxas para revalidação das sesmarias e posses; 3. Determinou-se a remoção de vendas de terras devolutas; 4. Foi proibida a concessão de novas sesmarias, mantendo a possibilidade de doação de terras; 5. Houve proibição das posses; 6. Foi instituída pena para invasores de terras devolutas ou particulares.	1. Previa que todos os recursos eventualmente arrecadados com a venda de terras e impostos serviria para o financiamento da vinda de “colonos livres”.

FONTE: SILVA (1996).

Após a apresentação do projeto e o início das discussões no Congresso, via-se significativa resistência a alguns pontos, sobretudo em relação aos itens de medição e demarcação das terras. Outro ponto que proporcionou discussões acaloradas diz respeito à limitação do tamanho das posses. Esse trecho, inclusive, acabou sendo alterado na redação final, permitindo que todas as posses com mais de 20 (vinte) anos poderiam ser regularizadas sem qualquer restrição. Da mesma forma reduziu-se os valores de impostos, ante as cobranças políticas.

Ou seja, a partir do debate legislativo o projeto original foi modificado, permitindo que, finalmente em 1850, se tornasse possível a aprovação da primeira lei

que regeria a questão da terra no Brasil de forma mais detalhada, notadamente em função do vácuo legislativo originante do regime das posses.

3.3. O FATÍDICO ANO DE 1850

Pautado desde 1822, o primeiro ordenamento brasileiro que versava sobre a questão da terra foi enfim aprovado em 1850. O contexto interno de intenso desenvolvimento do setor cafeeiro, atrelado ao trabalho escravo e, externo, dada a pressão internacional pela modernização da economia brasileira, promoveram a aceleração de mudanças.

Como se sabe, a Inglaterra exerceu papel importante nesse contexto, ao pressionar não apenas o Brasil, mas boa parte do mundo, a pôr fim ao trabalho escravo, permitindo o aumento do trabalho assalariado e, por consequência, do poder de compra da população.

A aprovação da Lei Bill Aberdeen pelo Parlamento inglês consolidou os esforços pelo fim do trabalho escravo, na medida em que autorizava as tropas inglesas a perseguirem toda embarcação suspeita de traficar escravos em alto mar.

No Brasil, a Lei Eusébio de Queiroz também exerceu papel decisivo no fim do trabalho escravo, mostrando certa determinação do governo Imperial em de fato findar tal prática em território brasileiro, ante as pressões sofridas pelos mais diversos setores.

Conforme narra Caio Prado Júnior (1963), o resultado foi palpável, isso porque, se em 1849 havia 54.000 (cinquenta e quatro mil) africanos introduzidos no Brasil, em 1850 esse número caiu para 23.000 (vinte e três mil) e, em 1851, para pouco mais de 3.000 (três mil), cessando paulatinamente o tráfico.

Para além do próprio aspecto humanitário, findado o tráfico de escravos, houve significativa liberação de capital no país, o que permitiu o aumento de investimentos em setores da economia, auxiliando sua dinamização (SILVA, 1996).

O contexto do fim do trabalho escravo abria dois desafios centrais para o governo Imperial. O primeiro, de garantir a reorganização da própria lógica do escravo como mercadoria. O segundo, da transição entre trabalho escravo para o assalariado, garantindo que não faltasse mão de obra. A esse segundo desafio, optou-se pela imigração estrangeira. À primeira, a regulamentação da temática da terra.

É nesse período que se destaca a chamada estratégia Saquarema, que buscava estabelecer uma transição entre a mão de obra escrava e a assalariada. Nas palavras de Lígia Osório Silva (1996),

no centro de toda a solução Saquarema para o problema da mão-de-obra e do povoamento estava a questão da demarcação das terras devolutas. Uma vez demarcadas elas seriam vendidas a nacionais ou estrangeiros que quisessem comprá-las. O dinheiro arrecadado seria utilizado no financiamento da imigração regular. (...) Naturalmente, sem a demarcação não seria possível a venda, e todo o projeto ruiria por terra.

Para além dessa questão, a redução dos conflitos entre o senhorio rural e o governo Imperial era uma preocupação, isso porque só se poderia implementar de fato tais medidas com o apoio dessa classe. Ou seja, se por um lado o senhorio necessitava de uma regulamentação da questão da terra, para que passasse a ter o domínio formal sobre ela, por outro essa mesma classe historicamente inviabilizou medidas que lhes afetasse negativamente, preferindo o cenário caótico que imperava até então, mas que lhes assegurava o domínio sobre a terra.

O projeto sobre sesmarias e colonização foi enfim aprovado no Senado em 1850, como sendo a Lei nº 601, de 18 de setembro daquele ano, em uma redação significativamente distinta daquela aprovada pela Câmara dos Deputados.

Algumas das mudanças aprovadas na nova legislação foram as delineadas no Quadro 2:

QUADRO 2 - MEDIDAS APROVADAS NA LEI DE TERRAS DE 1850

MEDIDAS APROVADAS NA LEI Nº 601/1850
Proibição da aquisição de terras devolutas por outro meio que não fosse a compra.
Determinada a revalidação de sesmarias ou outras concessões que se provassem terem sido cultivadas ou nas quais tenha sido estabelecida moradia habitual.
Foram legitimadas as posses mansas e pacíficas, em que houvesse cultivo e moradia.
Nos casos em que houvesse disputa entre sesmeiros e posseiros, o critério mais importante na resolução seria o que favorecesse quem efetivamente cultivasse a terra.
Determinado que o governo estabelecesse um prazo para a medição das posses e sesmarias.
Os possuidores que eventualmente não efetuassem as medições, perderiam os benefícios legais, não obtendo título, tampouco podendo vender a terra.
Cabia ao governo efetuar a medição das terras devolutas.
Da mesma forma cabia ao governo delimitar as formas pelas quais o domínio sobre a terra seria assegurado.
O governo poderia reservar quantas terras avaliasse devido para colonização.
Também era autorizado ao governo comercializar terras devolutas sempre que avaliasse necessário.
No que se refere à migração, a lei determinava que os estrangeiros que comprassem a terra e se estabelecessem nela seriam naturalizados.
O produto adquirido pela venda das terras seria utilizado na medição de novas terras, bem como na importação de colonos livres.

FONTE: Silva (1996).

Para além da relação acima, um aspecto também chama atenção. Se no projeto inicial a limitação no tamanho das posses foi um ponto de conflito, na legislação aprovada esse ponto foi sucumbido, de modo que não se estabeleceu qualquer limite. Da mesma forma foi abolido o imposto territorial previsto no projeto original, aprovado em 1843 pela Câmara, que também tinha levantado críticas.

Em 1856, entretanto, surgiu um projeto de lei, de autoria do deputado Varnhagen, de estabelecendo de um imposto territorial que atingisse os proprietários de terras com mais de 250.000 (duzentos e cinquenta mil) braças quadradas, que representava em torno de 121 (cento e vinte e um) Ha. O tributo seria de \$4.500 (quatro mil e quinhentos) réis por légua quadrada.

Essas medidas deixavam evidente duas preocupações. A primeira, de controlar a apropriação indiscriminada de terras. A segunda, em permitir que o custeio de toda essa máquina governamental de estabelecimento de imigrantes recaísse, sobretudo, sobre os proprietários de terras.

Logo após a aprovação da Lei nº 601, o Governo imperial avançou em mais uma medida para implementar alterações no cenário relativo à questão da terra no país, a já citada Lei Hipotecária de 1864 (Lei nº 1237, de 24 de setembro daquele ano).

Nela, foi instituída a transmissão *intervivos*, por título oneroso ou gratuito, dos bens suscetíveis à hipoteca. Tal medida, conforme defende Lígia Osório Silva (1996), “significava que não tinha nenhum valor jurídico os termos de cessão de imóveis (venda ou doação) ou de terras devolutas lavrados em repartições públicas”.

Um importante aspecto da Lei Hipotecária, conforme destaca Laura Beck Varela (2005) foi a instituição dos registros de imóveis, “condição fundamental à publicidade e à oponibilidade *erga omnes* dos direitos reais”.

Mas, retornando propriamente à Lei de Terras, um elemento central em sua consecução é a proibição das posses. Tal posicionamento do governo imperial, de tornar ilegais as novas posses, acabou por ser flexionada tempos depois, em razão da pressão de parcela da população, sobretudo dos próprios possuidores, de modo que foram sendo criados mecanismos de legitimação dessas posses.

O que se via, portanto, era uma tentativa da Lei em enfrentar dois obstáculos centrais, quais sejam, o costume da posse e a questão da prescrição aquisitiva, que acaba justamente por legitimar a posse.

Outro ponto que merece destaque da lei é a redefinição do conceito de terra devoluta, que passou a ser entendida, a partir do art. 3º da lei como:

Parágrafo 1º: As que não se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial ou municipal.

Parágrafo 2º: As que não se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem forem havidos por sesmarias e outras concessões do Governo Geral Provincial, não incursas em comisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.

Parágrafo 3º: As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apenas de incursas em comisso, forem revalidadas por esta lei.

Parágrafo 4º: As que não se acharem ocupadas por possa, que apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta lei.

Essa redefinição, por si só, já mostra certo caminho rumo ao que se está buscando investigar neste trabalho, isto é, de que forma a Lei de Terras permitiu uma alteração na mentalidade proprietária, na medida em que permitiu uma melhor definição quanto aos conflitos práticos e conceituais sobre a questão da terra e acerca do instituto da propriedade.

É em razão do novo conceito trazido pela Lei que Messias Junqueira (1964) afirma que é possível depreender a definição de terras devolutas como sendo as que não estão incorporadas ao patrimônio público, seja de forma própria ou mesmo

aplicada a algum uso público, tampouco constituem objeto de algum tipo de domínio ou posse de particulares, em que houvesse manifestação de cultivo e moradia.

Portanto, percebe-se um incentivo da Lei em promover o efetivo cultivo e moradia na terra, em detrimento do grande proprietário que não a utilizava de forma útil. Entretanto, detalhe importante é que referido conceito e exigências aplicavam-se àquelas terras ocupadas ou recebidas por meio de sesmarias até a promulgação da Lei. Para as recebidas em momento posterior, tal disposição não era utilizada.

Conforme destaca Lígia Osório Silva (1996), com o passar do tempo, abandonou-se o critério do cultivo para definição de terras devolutas, tendo passado a ser, efetivamente, as que não estavam aplicadas a algum uso público, tampouco sob o domínio particular.

Também gerou certo debate a disposição prevista no artigo 8º da Lei⁵, que assegurava o domínio àquele possuidor desobediente, mas que cultivava a terra.

3.4. O REGULAMENTO

A despeito do até aqui trazido, foi em 1854 que o governo Imperial editou o Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro, que regulamentou a Lei de Terras, estabelecendo os mecanismos a partir dos quais ela seria executada.

Entre os pontos importantes, estava a definição quanto a Repartição Geral das Terras Públicas, criada pela Lei, que era chefiada por um diretor-geral e passou a ter a missão de dirigir e organizar a medição, descrição e divisão das terras devolutas, bem como informar ao governo quais as terras deveriam ser reservadas para colonização indígena e estrangeira, e, ainda, as que deveriam ir para povoamento ou direcionadas às forças militares.

As Províncias em que se verificasse a existência de terras devolutas deveriam ser divididas em distritos, sendo que, cada Distrito corresponderia a uma Comarca que, por conseguinte, formariam a Província como um todo. Cada um desses Distritos teria um Inspetor-geral, responsável pelas medições, o qual seria nomeado pelo governo para o exercício da função.

⁵ Art. 8º Os possuidores que deixarem de proceder á medição nos prazos marcados pelo Governo serão reputados cahidos em commisso, e perderão por isso o direito que tenham a serem preenchidos das terras concedidas por seus titulos, ou por favor da presente Lei, conservando-o sómente para serem mantidos na posse do terreno que occuparem com effectiva cultura, havendo-se por devoluto o que se achar inculto.

No caso das terras particulares, houve a definição por outro procedimento, isso porque seus proprietários seriam subordinados somente ao Presidente da Província, que deveriam exigir dos juizes de direito, juizes municipais, delegados, subdelegados e juizes de paz que lhes informassem acerca da existência de posses que estivessem sujeitas a legitimação e sesmarias que necessitasse de revalidação.

Ao receber essa informação, o Presidente da Província designaria um juiz a cada município em que houvesse necessidade, para que, após isso, fosse realizada a medição, sendo, portanto, figura central para a regularização das propriedades. Conforme destaca Messias Junqueira, essa figura do juiz comissário era alheia aos quadros da magistratura, sendo considerado inferior ao juiz de Direito e ao juiz municipal.

Os prazos para a realização dessas medições seriam definidos pelo Presidente das Províncias, não podendo exceder um ano. Na prática, como destaca Lígia Osório Silva (1996), esses prazos foram estendidos durante toda a vigência da Lei de Terras.

Quanto aos contenciosos acerca dessas questões, eram, em última instância, definidos também pelos Presidentes das Províncias, sendo que esse, ao aprovar, enviava a decisão ao Diretor-geral das Terras Públicas para permitir a confecção do título ao posseiro ou sesmeiro.

Acerca da questão da conservação das terras devolutas, o regulamento definia que cabia aos juizes municipais tal tarefa, sendo auxiliados pelos delegados e subdelegados, podendo punir aqueles que cometessem qualquer delito, como o apossamento das terras, derrubada de vegetação, alteamento de fogo, entre outras possibilidades.

Também pode-se destacar do regulamento o tema do registro das terras possuídas, que acabou ficando conhecido como Registro do Vigário. Na leitura de Manuel Linhares de Lacerda (1960)

o capítulo do registro das terras públicas possuídas é um dos mais interessantes da legislação especial, porque teve repercussões enormes no processamento da legalização das terras do Brasil, inclusive no âmbito da Justiça.

A disposição acerca da necessidade de registro sobre as terras estava disciplinada na Lei de Terras, mas acabou sendo abarcado por dúvidas quanto a seu objetivo. Ao final, parte da literatura concluiu que seria simples: tão somente o de permitir ao governo Imperial uma relação sistematizada das terras, não constituindo essa relação qualquer sentido de título sobre ela. Nesse sentido, afirma Messias Junqueira:

O registro paroquial foi uma simples tentativa de obter o governo Imperial a relação sistemática de todos os possuidores de terras do país. Não teve a intenção de cadastro, nem outro objetivo que não fosse o simples conhecimento estatístico das terras na propriedade ou na posse privada, conhecimento este de alcance prático manifesto.

Embora não fosse o objetivo, ainda assim o registro passou a ser considerado como prova de domínio da terra, ou seja, o “título do vigário” passou a ser usado para finalidade alheia ao seu objetivo central (LACERDA, 1960).

Nesse ínterim, o artigo 25 do Regulamento estabelecia que eram títulos legítimos aqueles que, de acordo com o direito, eram passíveis de transferência do domínio. Observadas as disposições constantes na Consolidação das Leis Civis, de Teixeira de Freitas, usada até a promulgação do Código Civil de 1916, só eram considerados aptos para transmitir domínio os títulos que derivavam de contratos, disposições de última vontade, decisões judiciais e determinações de lei. O registro em questão não se enquadra em nenhuma dessas hipóteses.

Aqui, mais uma vez, pode-se enxergar um reflexo direto da Lei na mentalidade proprietária da época, na medida em que se inicia um movimento de se delimitar de forma mais objetiva e clara quais seriam de fato os títulos a serem considerados para se ter o efetivo domínio sobre a terra.

No mesmo sentido, a criação de uma burocracia estatal responsável pelo acompanhamento desse cenário, a despeito das dificuldades, também denota uma substancial alteração no cenário colocado até então.

Nesse ínterim, também se viu a deficiência da Lei nesse aspecto, tendo em vista que, embora taxativamente estabelecesse que o registro do vigário não representava título, comumente a população passou a utilizá-lo como tal, construindo uma importância substantiva naquele cenário (BRASIL, 1972).

Lígia Osório Silva (1996) resume muito bem o ponto nevrálgico em todo esse contexto:

O ponto fraco de todo o sistema era o fato de que a iniciativa primeira, que desencadearia todo o processo de demarcação de terras, estava nas mãos dos particulares. Tudo dependia da informação pretendida pelo governo sobre a existência ou não de terras devolutas em tal ou qual termo, comarca ou município. Então os organismos competentes iniciaram a devida medição e demarcação e isso tornaria possível a destinação dessas terras para a venda e colonização. Entretanto, essa informação ficava na dependência da demarcação das terras sob o domínio dos particulares que, por efeito da lei seriam legitimadas ou revalidadas. O juiz comissário encarregado da medição e demarcação dessas terras, por sua vez, tinha que esperar o requerimento dos particulares para dar início ao processo. Essas informações só então chegariam ao presidente da província que informaria os órgãos competentes. Finalmente, esses órgãos saberiam quais as terras que naquele termo, comarca ou município estavam apropriadas e em processo de legalização. O que sobrasse eram terras devolutas. No centro, portanto, de todo o processo estava o fator que acionaria todo o mecanismo: o requerimento do posseiro ou sesmeiro para medir e demarcar suas terras.

Em 1861, entretanto, é extinta a Repartição Geral de Terras Públicas e criado o Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Ainda nesse momento, pouco se havia avançado na questão das demarcações. Para piorar, na visão de alguns, o Estado havia passado, ele mesmo, a doar terras aos servidores privilegiados, sendo falsamente forjados títulos de domínio, que favoreciam o crescimento de grandes latifúndios.

Após diversas tentativas e órgãos criados, em 1876, constituiu-se a Inspeção de Terras e Colonização, composta pela Comissão Geral de Terras e pela Agência Oficial de Colonização. Também, pelo Decreto nº 6.129, de 23 de fevereiro de 1876 (também conhecido como Regulamento de 1876), as Províncias passaram a instituir inspeções próprias para fiscalizar as colônias e comissões de medição.

Nessa nova rede, o Ministério de Agricultura estaria diretamente ligado a Inspeção local, e essa com seus delegados nas Províncias, sem a interferência do Presidente da Província, como ocorria antes. Entretanto, a medição e revalidação das terras continuava a ser feito somente mediante requerimento dos proprietários privados.

Apesar dos esforços, o que se viu, ao final dos anos 1870, era a ausência de um mapa, mesmo que aproximado, das terras devolutas, bem como uma continuação da invasão de terras devolutas, sendo como única medida do governo central a cobrança de indenizações (SILVA, 1996).

4. A PRÁTICA DA LEI DE TERRAS

Para o desenvolvimento da pesquisa, foram efetuadas pesquisas junto a literatura especializada, bem como levantamentos documentais junto ao Arquivo Nacional, localizado no Estado do Rio de Janeiro, instituição responsável pelo armazenamento de materiais relativos ao período do século XIX e que dialoga com os temas do presente trabalho.

A partir desses levantamentos, tornou-se possível uma análise a respeito dos impactos da Lei de Terras na mentalidade proprietária no Brasil, seja a partir da forma como o instituto da propriedade passou a ser lido, mas também em como o Estado brasileiro passou a estruturar-se no visando assegurar um melhor controle e regulação quanto ao tema da terra, objeto de diversas legislações.

A Lei de Terras, em especial, passou a prever diversos mecanismos de controle e regularização das terras. Entretanto, para que minimamente esse regramento se tornasse efetivo, seria necessária uma alteração na forma como se entendiam as relações proprietárias no país. É sobre esse aspecto que se tentará avançar neste capítulo.

4.1. AS BUSCAS DOCUMENTAIS E OS MÉTODOS DE PESQUISA JUNTO AO ARQUIVO NACIONAL

A pesquisa documental visando a verificação quanto aos documentos relativos ao período de vigência da Lei de Terras de 1850 ocorreu, fundamentalmente, a partir da utilização do Sistema de Informações do Arquivo Nacional, o SIAN, que é o principal meio de acesso às informações do acervo custodiado pelo Arquivo Nacional.

O SIAN oferece ao público o acesso a (i) Fundos e Coleções e (ii) ao Memória da Administração Pública (MAPA), que é uma ferramenta de consulta. A modalidade por fundos e coleções oferece a possibilidade de explorar o acervo custodiado pela instituição em até cinco níveis de detalhamento (níveis de descrição).

Trata-se de papéis, mapas, plantas, filmes, vídeos, discos, fitas, documentos nato-digitais, fotografias, cartazes, desenhos e objetos, etc., apresentados aplicando-se a metodologia da descrição multinível.

As modalidades de pesquisa em Fundos e Coleções resumem-se nas apresentadas no Quadro 3.

QUADRO 3 - MODALIDADES DE PESQUISA DO ARQUIVO NACIONAL

MODALIDADE	EXPLICAÇÃO
Pesquisa Livre	Busca por termos presentes em campos-texto dos registros, associando-os ou não aos respectivos níveis de descrição e à data. Recupera arquivos digitais já associados aos registros, não submetidos ao reconhecimento de caracteres ópticos (OCR - <i>Optical Character Recognition</i>).
Pesquisa Avançada	Busca informações por campos específicos, optando-se por até quatro elementos combinados. Recupera arquivos digitais já associados aos registros, não submetidos ao reconhecimento de caracteres ópticos (OCR - <i>Optical Character Recognition</i>).
Pesquisa Multinível	Navega pela hierarquia dos níveis de descrição dos fundos e coleções conforme a estrutura de organização deles.
Pesquisa Digital	Busca informações no conteúdo dos documentos digitalizados, associados a um dos níveis de descrição, possibilitando o acesso à representação digital deles (leitura, visualização e/ou audição). Não recupera textos manuscritos. Exclusiva para documentos em PDF sobre os quais foi aplicado o recurso de reconhecimento de caracteres óticos (OCR - <i>Optical Character Recognition</i>).
Instrumentos de pesquisa	Possibilita identificar a relação entre fundos e coleções e respectivos instrumentos de pesquisa, arrolados em SIAN, independentemente da sua atualidade ou obsolescência. Em alguns casos, permite a leitura na íntegra do instrumento referenciado.
Notação anterior	Busca registros de documentos pela notação anterior

FONTE: Arquivo Nacional (2023).

Já o MAPA é decorrente de atividade contínua de pesquisa e monitoramento da administração pública federal, oferecendo a sistematização de atos legais (como leis, decretos e portarias) que criaram, extinguíram, transformaram, organizaram e reorganizaram a estrutura e o funcionamento de órgãos da administração colonial, da administração central e da administração pública federal, do século XVI ao XX.

No MAPA, as modalidades de pesquisa são a Pesquisa Simples, na qual se busca por quaisquer termos, e a Pesquisa Avançada, em que se busca por campos específicos, sejam eles combinados ou não.

Portanto, um passo importante à pesquisa documental é justamente a definição de quais documentos e modalidades utilizar para se chegar às informações de interesse, permitindo o acesso à documentação.

Quanto a tal questão, foi necessário, junto aos instrumentos de orientação digital do Arquivo Nacional, como passo-a-passo digital, entre outros, bem como contatando os técnicos do órgão, definir quais as melhores formas de promover a pesquisa, permitindo, com mais exatidão, chegar à documentação pretendida.

Nesse ínterim, o Arquivo Nacional também permite a visitação presencial, nos casos em que se busquem documentos ainda não inteiramente catalogados, garantindo que o pesquisador os visualize na sede do Arquivo, identificando aqueles que serão úteis para a pesquisa.

No caso presente, parte da documentação estava disponível de forma digitalizada, permitindo pleno acesso pelo SIAN, de modo que, nesses casos, o acesso remoto pelo sistema foi suficiente. Já aqueles casos em que não se apresentam todos os documentos como de amplo acesso junto ao SIAN, torna-se necessário contato junto aos técnicos do Arquivo, objetivando a digitalização dos documentos. Tal requisição contém um custo por folha digitalizada, que deve ser devidamente quitada pelo pesquisador.

Quanto à pesquisa presente, optou-se pela investigação nos documentos oriundos do Ministério de Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Referido órgão abarca alguns Fundos e Séries do Arquivo Nacional, que funcionam como divisões para que se acesse os documentos armazenados.

Tal divisão mostra-se importante ao objeto da pesquisa, vez que demonstra, com o passo a passo que se verá a seguir, que o Estado brasileiro passou a constituir uma burocracia própria, adequando administrativamente os órgãos de controle da questão da terra, visando cumprir a nova legislação, isso porque, com o passar do tempo, criaram-se e modificaram-se diversas diretorias, bem como suas atribuições.

Entre os anos de 1861 e 1868, em observância ao Decreto nº 2.748, de 16 de fevereiro de 1861, a estrutura organizativa do Ministério era dividida entre (i) Diretoria Central e dos Negócios da Agricultura, Comércio e Indústria; (ii) Diretoria das Obras Públicas e Navegação; (iii) Diretoria das Terras Públicas e Colonização; e (iv) Diretoria dos Correios.

À cada uma dessas Diretorias é atribuída uma série de atribuições e notações específicas, no âmbito do Arquivo Nacional, conforme se percebe na relação abaixo discriminada. Destaca-se, por meio do Quadro 4, os itens objetos da pesquisa constam em negrito, permitindo uma especificação quanto ao caminho percorrido,

dentro dos órgãos da Administração do período, até que se chegue ao exato local no qual se tomavam as decisões quanto a questão da terra.

QUADRO 4 - DECRETO Nº 2.748/1861

DECRETO Nº 2.748/1861	
DIRETORIA	ATRIBUIÇÕES
Diretoria Central e dos Negócios da Agricultura, Comércio e Indústria	<ul style="list-style-type: none"> •Comércio; •Ensino Profissional para desenvolvimento industrial; •Estabelecimentos industriais e agrícolas; •Jardins Botânicos e Passeios Públicos; •Mineração, exceto a dos terrenos diamantinos; •Organização do Orçamento Geral do Ministério; •Arquivo Da Secretaria •Introdução e melhoramento de raças de animais e escolas veterinárias; •Coleção e exposição dos produtos industriais e agrícolas; •Aquisição e distribuição de plantas e sementes; •Institutos Agrícolas e a Sociedade Auxiliadora da Industria Nacional; •Autorização para incorporação de Companhias ou Sociedades relativas aos ramos de indústria e a aprovação dos Estatutos; •Concessão de patentes pela invenção e melhoramento de indústria útil, e a de prêmios pela introdução de indústria estrangeira; •Proposta e abertura de créditos suplementares e extraordinários; •Escrituração e fiscalização de todas as despesas ordenadas pelo Ministério, e a demonstração do estado dos respectivos créditos; •Assentamento dos empregados no serviço do Ministério;
Diretoria das Obras Públicas e Navegação	<ul style="list-style-type: none"> •Estradas de Ferro, de Rodagem e outras; •Telégrafos; •Navegação fluvial e paquetes; •Obras públicas gerais no município da Corte e nas Províncias; •Extinção de incêndios e Companhias de Bombeiros; •Iluminação Pública.
Diretoria das Terras Públicas e Colonização	<ul style="list-style-type: none"> •Registros de Terras; •Colonização; •Catequese e Civilização dos Índios; •Missões e Aldeamento dos Indígenas.
Diretoria dos Correios	<ul style="list-style-type: none"> •Correios Terrestres e Marítimos; •Prestação de Contas aos Administradores e Tesoureiros; •Paquetes Estrangeiros; •Administração de agências.

FONTE: Arquivo Nacional (2023).

A partir de 1868, em observância ao Decreto nº 4.167, de 19 de abril daquele ano, houve uma alteração na estrutura organizativa do Ministério. Tal mudança é apresentada no Quadro 5. Dessa forma, para o desenvolvimento da pesquisa, houve a necessidade de observância de 06 (seis) seções distintas do Arquivo Nacional, responsáveis pela reunião da documentação relativa ao período e divididas a partir da nova organização administrativa:

QUADRO 5 - DECRETO Nº 4.167/1868

DECRETO Nº 4.167/1868	
SEÇÃO	ATRIBUIÇÕES
1ª Seção	<ul style="list-style-type: none"> •Distribuição de Expediente; •Correspondências; •Registro e publicação de portarias na imprensa; •Assuntos Reservados; •Registro de ponto dos funcionários; •Administração de despesas da Secretaria; •Arquivo da Secretaria.
2ª Seção	<ul style="list-style-type: none"> •Estradas de Ferro, de Rodagem e outras; •Telégrafos; •Navegação fluvial e paquetes; •Obras públicas gerais no município da Corte e nas Províncias; •Extinção de incêndios e Companhias de Bombeiros; •Iluminação Pública.
3ª Seção	<ul style="list-style-type: none"> •Estradas de ferro, de rodagens e outras; •Canais e obras hidroviárias; •Telégrafos.
4ª Seção	<ul style="list-style-type: none"> •Obras públicas no município da Corte e províncias; •Registro de posse de terras; •Serviço de extinção de incêndios.
5ª Seção	<ul style="list-style-type: none"> •Emigração; •Colonização; •Colônias, exceto militares e penais; •Catequese, civilização e missões e aldeamentos indígenas.
6ª Seção	<ul style="list-style-type: none"> •Nomeação, aposentadoria ou exoneração dos empregados do Ministério; •Assentamento dos empregados e dos próprios nacionais do Ministério; •Escrituração dos termos de contratos; •Distribuição de créditos no Ministério; •Escrituração e Fiscalização das Despesas; •Orçamento Geral do Ministério.

FONTE: Arquivo Nacional (2023).

Já a partir do Decreto nº 5.512, de 31 de dezembro de 1873, alterou-se novamente essa estrutura ministerial, de modo que a documentação, de igual

maneira, passou a ser organizada pelo Arquivo Nacional de forma distinta, dividida entre 04 (quatro) Diretorias, quais sejam, (i) Diretoria Central, (ii) Diretoria da Agricultura, (iii) Diretoria do Comércio e (iv) Diretoria de Obras Públicas, cada qual com suas Seções específicas. O Quadro 6 apresenta o Decreto nº5.512.

QUADRO 6 - DECRETO Nº 5.512/1873

DECRETO Nº 5.512/1873		
DIRETORIA	ATRIBUIÇÕES	
Diretoria Central	1ª Seção	<ul style="list-style-type: none"> •Redação e distribuição do expediente; •Intermediação da comunicação entre o gabinete e as demais diretorias; •Arquivo e Biblioteca; •Registro e cópia de pareceres do Conselho de Estado.
	2ª Seção	<ul style="list-style-type: none"> •Abertura de crédito suplementar; •Fiscalização dos fundos dos estados; •Elaboração do orçamento geral do Ministério; •Escrituração das despesas; •Redação de contratos, de acordo com as notas administrativas das outras Diretorias; •Assentamento dos empregados à serviço do Ministério.
Diretoria da Agricultura	1ª Seção	<ul style="list-style-type: none"> •Estabelecimentos e exposições agrícolas; •Jardins Botânicos e Passeios Públicos; •Introdução e aprimoramentos de raças de animais; •Aquisição e distribuição de plantas e sementes; •Institutos Agrícolas, Sociedade Brasileira de Aclimação e quaisquer outras Associações para o desenvolvimento da indústria agrícola no Império.
	2ª Seção	<ul style="list-style-type: none"> •Medição e demarcação de terras; •Execução da Lei nº 2040 de 28 de setembro de 1871 (Lei do Ventre Livre).
	3ª Seção	<ul style="list-style-type: none"> •Colonização; •Imigração; •Catequização e civilização dos indígenas.
Diretoria do Comércio	1ª Seção	<ul style="list-style-type: none"> •Comércio; •Sistemas de Pesos e Medidas; •Correios Terrestres e Marítimos; •Navegação subvencionada ou auxiliada pelo Estado; •Telégrafos.
	2ª Seção	<ul style="list-style-type: none"> •Indústria e Ensino Profissional; •Museu Nacional; •Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional; •Mineração, exceto terrenos diamantinos; •Administração de estabelecimentos industriais mantidos ou auxiliados pelo Estado; •Coleção e exposição dos produtos industriais; •Análise dos estatutos das companhias ou sociedades de qualquer ramo de indústria sobre os quais Conselho de Estado tiver sido consultado; •Exame das invenções ou melhoramentos industriais.

Diretoria de Obras Públicas	1ª Seção	<ul style="list-style-type: none"> •Estradas e caminhos comuns e de rodagem; •Carris de ferro; •Estradas de ferro.
	2ª Seção	<ul style="list-style-type: none"> •Obras públicas gerais no município da Corte e nas Províncias; •Pontes, calçadas e construções civis; •Iluminação pública, esgoto e extinção de incêndios no município da Corte.
	3ª Seção	<ul style="list-style-type: none"> •Navegabilidade dos rios; •Canais; •Abertura, desobstrução e melhoramentos de portos e baías; •Cais, docas e outras obras hidráulicas; •Guarda, conservação e arrecadação dos instrumentos fornecidos pelo Ministério para os serviços das Comissões de Engenheiros.

FONTE: Arquivo Nacional (2023).

Após isso, o Decreto nº 449, de 31 de maio de 1890, novamente alterou o organograma do Ministério, de modo que a divisão de diretorias se fixou em: (i) Diretoria Central, (ii) Diretoria da Agricultura, (iii) Diretoria do Comércio, (iv) 1ª Diretoria de Obras Públicas e (v) 2ª Diretoria de Obras Públicas, cada qual, novamente, com Seções específicas para pesquisa junto ao Arquivo Nacional.

Percebe-se que, com o passar do tempo, os decretos do Governo central tenderam a ampliar a estrutura administrativa e permitir que um maior rol de pessoas e órgão atuasse no sentido de oferecer uma série de mecanismos a regularização da questão da terra no país. O Quadro 7 apresenta tais mudanças.

QUADRO 7 - DECRETO Nº 499/1890

DECRETO Nº 499/1890		
DIRETORIA	ATRIBUIÇÕES	
Diretoria Central	1ª Seção	<ul style="list-style-type: none"> •Registro e distribuição do expediente; •Distribuir Relatório Anual; •Intermediação da comunicação entre o gabinete e as demais diretorias; •Arquivo e Biblioteca; •Redação de contratos, de acordo com as notas administrativas das outras Diretorias; •Assentamento dos empregados à serviço do Ministério; •Estatística geral do Ministério.
	2ª Seção	<ul style="list-style-type: none"> •Abertura de crédito suplementar; •Ordens de pagamento; •Fiscalização dos fundos dos estados; •Elaboração do orçamento geral do Ministério; •Escrituração das despesas; •Auditoria das contas apresentadas pelas repartições do Ministério.
Diretoria da Agricultura	1ª Seção	<ul style="list-style-type: none"> •Estabelecimentos e exposições agrícolas; •Jardins Botânicos e Passeios Públicos; •Introdução e aprimoramentos de raças de animais; •Aquisição e distribuição de plantas e sementes; •Institutos Agrícolas, Sociedade Brasileira de Aclimação e quaisquer outras Associações para o desenvolvimento da indústria agrícola no Império.
	2ª Seção	<ul style="list-style-type: none"> •Medição, demarcação das terras públicas, registro das terras, legitimação e revalidação das posses, sesmarias e outras concessões do Governo Federal ou dos Estados, e a concessão, descrição, distribuição e venda das terras pertencentes ao Estado; •Catequização e civilização dos indígenas.
	3ª Seção	<ul style="list-style-type: none"> •Colonização, exceto colônias militares e penais; •Imigração; •Estatísticas da Diretoria.
Diretoria do Comércio	1ª Seção	<ul style="list-style-type: none"> •Comércio; •Sistemas de Pesos e Medidas; •Correios Terrestres e Marítimos; •Navegação subvencionada ou auxiliada pelo Estado; •Coleção e exposição dos produtos industriais; •Estatística da Diretoria.
	2ª Seção	<ul style="list-style-type: none"> •Indústria e Ensino Profissional; •Mineração, exceto terrenos diamantinos; •Estabelecimentos industriais mantidos ou auxiliados pelo Estado, sociedades auxiliaadoras da indústria; •Análise dos estatutos das companhias ou sociedades de qualquer ramo de indústria;

		•Exame das invenções ou melhoramentos industriais.
1ª Diretoria de Obras Públicas	1ª Seção	•Obras públicas gerais na capital, exceto as militares e as destinadas ao serviço especial de cada um dos Ministérios; •Iluminação pública, os esgotos e a extinção dos incêndios.
	2ª Seção	•Estradas de ferro; •Revisão dos trabalhos de fiscalização das obras públicas relacionadas à Diretoria.
2ª Diretoria de Obras Públicas	1ª Seção	•Obras públicas gerais nos Estados; •Estradas e caminhos comuns de rodagem; •Pontes e outras construções civis.
	2ª Seção	•Obras de navegabilidade dos rios; •Canais; •Abertura, desobstrução e melhoramento dos portos e baías; •Cais, docas e outras obras hidráulicas.
	3ª Seção	•Estatística geral das obras públicas; •Guarda, conservação e arrecadação dos instrumentos fornecidos pelo Ministério para os serviços das comissões de engenheiros.

FONTE: Arquivo Nacional (2023).

Portanto, ante o exposto, verifica-se que a pesquisa documental transpassou todas essas estruturas governamentais, de modo que foi possível identificar, com o passar do tempo, a delimitação quanto a qual órgão atuava junto ao controle da questão da terra, justamente permitindo constatar uma ampliação da estrutura burocrática do Estado.

De certo, ante ao objetivo desta pesquisa, bem como o limite temporal a que se tinha, não foi possível um melhor detalhamento quanto ao conteúdo propriamente das decisões, atos normativos, petições, processos judiciais e administrativos, encontrados. Inclusive por se tratar, em sua maioria, de documentos manuscritos, que necessitam de um cuidado ainda maior quanto a sua descrição.

A despeito disso, foi plenamente possível estabelecer o paralelo entre o passar do tempo, a instituição de novos decretos e a criação de estruturas governamentais que visaram o melhor cumprimento dos preceitos legais então estabelecidos. De igual maneira, junto a literatura especializada, tornou-se possível a aproximação entre esse caminhar histórico da legislação e a forma a partir da qual os estados abordaram a temática da terra e as tentativas de regularização, como se verá adiante neste trabalho.

4.2. A APLICAÇÃO PRÁTICA DA LEI DE TERRAS

Quanto à aplicação prática da Lei de Terras, seria possível uma abordagem acerca dos dois campos visados pela legislação. O primeiro, sobre a política migratória objetivada pelo governo imperial. O segundo, que é propriamente o objetivo deste trabalho, e sobre o qual se debruçará a seguir, diz respeito a demarcação de terras e resolução dos conflitos fundiários.

Nesse ínterim, duas observações são importantes e destacadas por autores como Lígia Osório Silva (1996). A primeira delas atinente a atenção dada pelo Governo central no tocante às terras devolutas, em razão das dificuldades em se avançar no controle de terras particulares. Quanto a isso, o controle era exercido por intermédio do Ministério da Agricultura, que informava o Inspetor Geral acerca da existência de terras devolutas, sendo encaminhada uma comissão ao local para a devida medição.

Conforme Relatório do Ministério da Agricultura de 1887, passados dez anos desde a reforma proposta, relativa a Lei e seus regulamentos, apenas seis províncias possuíam comissões ativas demarcando terras, quais sejam, Pernambuco, Bahia, São Paulo, Espírito Santo, Minas Gerais e São Pedro do Rio Grande do Sul.

Em Santa Catarina sequer havia sido feito algo em relação a regularização da propriedade territorial no estado. No Paraná ainda não havia sido nomeado Inspetor Geral de Terras e o Presidente da Província continuava a exercer o papel central no controle da migração e da demarcação de terras (SILVA, 1996). Já no Estado do Rio de Janeiro, admitia-se que não existiam mais terras devolutas e, caso o Estado tivesse interesse em estabelecer imigrantes na região, deveria adquirir terras de particulares.

No Estado de Pernambuco, a comissão de medição encontrara pouco a fazer, dado o cenário colocado na localidade, de dificuldade no avanço do controle de terras.

Já na Bahia, estado esse que reuniu a maior quantidade de documentação sobre esse momento histórico em seus arquivos, foi fundada a Sociedade Baiana de Imigração, para auxiliar nas atividades governamentais. Mas no que se refere à questão da terra, a situação mantinha-se complexa. Inclusive, conforme se verifica no Relatório da Inspeção Geral do Estado, ainda havia a dificuldade relativa à questão dos crimes envolvendo as disputas fundiárias, isso porque, na medida em que

posseiros buscaram a aquisição de fatias de terra de grandes proprietários, a disputa acabava, muitas vezes, por ser solucionada com a violência (SILVA, 1996).

Lígia Osório Silva, ao abordar a perspectiva de Pinto Pacca, destaca a situação no Estado do Espírito Santo, ao constatar que:

Extinta a repartição de terras públicas nesta província, começaram os invasores de terrenos devolutos a sua obra; no princípio em pequena escala, receosos do cumprimento da lei e da punição com que a repartição tinha posto embargos em princípio. Experimentada a impunidade, mais tarde tal invasão tornou proporção colossal e não era de estranhar ver indivíduos, que com dificuldade podiam cultivar um lote, acharem-se de posse de 2, 3, 6 e até 13 sesmarias, sendo assim comprometidas as sábias previsões da lei nº 601.

Em Minas Gerais a situação era semelhante aos demais estados, isso porque, de acordo com o Relatório, havia pouca chance para a existência de pequenas propriedades, ante ao já vasto estabelecimento do grande latifúndio como regra na região.

O Estado do Rio Grande do Sul pode ser considerado uma exceção. A Província conseguiu fornecer muitas informações ao governo imperial. Encontrou-se relatórios acerca da situação fundiária desde os anos de 1870. Estudos como o de Lígia Osório Silva (1996) levaram a constatação de que, nesse estado, houve mais processos de legitimação e revalidação, ao menos documentados, em relação a todas as demais províncias do país.

A despeito de não ter solucionado por completo os problemas na área, muito avançou. O Presidente da Província (1877) destaca, entre outras coisas, a fiscalização junto aos juízes comissionários como aspecto importante:

Com a publicação das sentenças, a condenação na perda dos emolumentos e, em alguns casos mais graves, a demissão do Juiz Comissionário e a responsabilidade criminal, tenho conseguido coibir muitos excessos, mas o mal ainda está na própria instituição que cometera importantes funções judiciárias e trabalhos técnicos e um pessoal pouco habilitado e mal remunerado.

A despeito disso, as dificuldades mantinham-se em vários aspectos, como se percebe no seguinte trecho do relatório (1877):

Dando conta desses trabalhos assignala o inspetor especial as irregularidades encontradas por ocasião de serem verificadas as posses pelas comissões, não combinando as divisas indicadas nos memoriais e

plantas respectivas com as que resultaram da verificação efetuada, em virtude da qual as verdadeiras divisas foram encontradas a 10km de distância dos limites designados nos memoriais anteriores... Este facto revela o modo pouco escrupuloso como tem procedido os juizes comissionários, com grande detrimento dos interesses do Estado.

Quando se observa a situação do Estado de São Paulo, o foco era a preocupação com a imigração regular (SILVA, 1996). Os Presidentes da Província ao longo dos anos da década de 1880, preocupavam-se com a defesa das grandes propriedades monocultoras e com a colonização particular e, portanto, pouco se fazia em relação ao serviço de terras.

Amador Nogueira Cobra (1923), inclusive, retrata em seu livro o principal mecanismo que era utilizado visando burlar a Lei de Terras, qual seja, o de registrar as posses no Registro do Vigário com data antecipada. Como exemplo, uma posse de 1856 registrada como sendo desde 1847. Nas palavras do autor (1923):

Aos posseiros deixou-se larga margem para arbítrio; podia-se exceder-se nessas declarações o quanto seu arrojo alcançasse. A lei, antes de trancar a porta de entrada, convidou a entrar todos quantos fora se achavam. Estes não fizeram cerimônias: afundaram pela propriedade devoluta adentro até que eles próprios julgassem que bastava.

Um aspecto importante a ser destacado é a relação entre a regularização da questão da terra, a política migratória e o fim do trabalho escravo. Isso porque o governo imperial trabalhava esse tripé a partir da lógica de que, reduzindo paulatinamente o trabalho escravo, haveria sua substituição pelo trabalho assalariado dos imigrantes que, por sua vez, movimentaria o mercado de compra de terras, permitindo ao governo maior arrecadação para manter os investimentos necessários à continuidade da onda migratória.

Entretanto, o desafio encontrado residia no fato de que os posseiros apresentavam resistência ao cumprimento da Lei do Ventre Livre, então implementada para permitir a finalização paulatina do trabalho escravo.

Dois aspectos se destacavam em relação a essa resistência dos posseiros e sesmeiros. O primeiro deles, a própria lógica desenvolvida até aquele momento acerca da ocupação, marcada pela contínua incorporação de novas terras ao cultivo. O segundo, a noção perpetrada na sociedade no sentido de que sesmeiros e posseiros não eram obrigados a regularizar suas situações nos casos em que alegassem moradia habitual e cultura efetiva na terra (SILVA, 1996).

Esse fato, inclusive, é retratado por Teixeira de Freitas em sua Consolidação das Leis Civis, na terceira edição, de 1875:

A revalidação e legitimação, das posses de terras, nos termos da legislação das terras devolutas e públicas, não é uma obrigação dos possuidores, a cujo cumprimento possam ser compelidos judicialmente ou administrativamente. É um direito, que lhes foi facultado, e de que podem usar, se quiserem. Não usado, deixando de proceder à respectiva medição nos prazos marcados, incorrem em comisso do artigo 8^a a Lei de 18 de setembro de 1850. Não se confunda com este comisso o da legislação das sesmarias atendido nos casos de revalidação.

Dado o cenário, em 1880 chegou-se a ser apresentado um projeto de reforma da Lei, que não teve sequência no Congresso. Isso porque o próprio descumprimento da lei e sua benevolência, em certos aspectos, com os sesmeiros e posseiros, era de bom grado aos parlamentares.

A esse respeito, não se pode desconsiderar o estudo de José Murilo de Carvalho (2021), no sentido de identificar o perfil dos parlamentares do período, demonstrando que, em verdade, representavam uma pequena fatia na sociedade em geral, que era marcada pela seguinte distribuição, no tocante às suas ocupações profissionais. Destaca-se a Tabela 1 que apresenta a distribuição da população de 1872:

TABELA 1 - DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO EM 1872

DISTRIBUIÇÃO SETORIAL DA POPULAÇÃO OCUPADA EM 1872				
Setor primário	Nº	%	Excluindo escravos	
			Nº	%
Lavradores	3.037.466			
Criadores	206.132			
Pescadores	17.742			
<i>Subtotal</i>	3.261.340	69,2	2.451.677	66,00
Setor secundário				
Manufatureiros e fabricantes	19.366			
Operários	262.936			
Artistas	41.203			
<i>Subtotal</i>	323.505	6,9	292.580	7,9
Setor terciário				
Capitalistas e proprietários	31.863			
Comerciantes, guarda-livros e caixeiros	102.133			
Administração e profissões liberais	56.083			
Marítimos	21.703			
Costureiras	506.450			
Criados e jornaleiros	409.672			
<i>Subtotal</i>	1.127.904	23,9	970.947	26,1
TOTAL	4.712.749	100,0	3.715.204	100,0
Sem profissão	4.172.144		3.814.315	
Serviço doméstico	1.045.615		870.238	
Total da população	9.930.478		8.388.757	

FONTE: Adaptado do Censo (1872).

Em função desse cenário, afirma José Murilo (2021) que, a despeito das falhas encontradas junto às fontes, é possível inferir que parte significativa dos parlamentares também eram proprietários rurais:

Como já sugerido, as dificuldades com os dados são grandes e a tentativa terá caráter apenas exploratório. As fontes são particularmente falhas em se tratando dos proprietários rurais. Raramente são eles descritos como tais se possuem outra ocupação de magistrado, advogado, médico, etc.

No último relatório da Inspeção Geral de Terras e Colonização, 39 anos após a promulgação da Lei, é possível identificar a existência de inspeções especiais

nas províncias do Pará, de Pernambuco, da Bahia, do Espírito Santo, de São Paulo, de Santa Catarina, do Paraná, de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul. Já em relação às comissões de medição, vê-se duas, na Bahia e no Paraná, quatro no Espírito Santo, três em São Paulo e Santa Catarina, cinco no Rio Grande do Sul e seis em Minas Gerais.

O tenente-coronel Francisco de Barros Accionli e Vasconcelos, responsável pela elaboração do último relatório, destaca a inoperância do Serviço de Terras:

(...) este serviço (medição e discriminação de terras devolutas, legitimações e revalidações) durante o ano findo teve limitado desenvolvimento, restringindo-se com poucas exceções, os trabalhos das comissões à discriminação das zonas necessárias para o estabelecimento de núcleos coloniais. Continua esta Inspetoria sem elementos para organizar convenientemente o movimento relativo às legitimações e revalidações de posses, assim como a venda das terras devolutas feitas nas Províncias por não receber as devidas informações, o que aliás não parece difícil ministrar, visto que todos esses trabalhos dependem de uma só repartição.

O governo provisório, mandatário durante o período de início da República, promoveu duas alterações nessa área, visando assegurar o cumprimento das disposições legais, contrariando os membros da Assembleia Constituinte da época. A primeira delas, a criação do Registro Torrens, por meio do Decreto federal 1451-B, de 31 de maio de 1890. A segunda, a criação dos chamados burgos agrícolas, por meio do decreto 964, de 7 de novembro de 1890 (SILVA, 1996).

O Registro de Torrens buscava solucionar o problema relativo ao registro de terras, ou seja, a transformação dos títulos de domínio e de propriedade. Um dos objetivos, portanto, era o de assegurar maior segurança e estabilidade aos títulos de propriedade, buscando o convencimento dos proprietários particulares a promoverem a regularização de suas terras.

No entanto, para Lígia Osório Silva (1996), foi equivocada o governo provisório legislar sobre essa temática sem que a Constituição decidisse a quem caberia o domínio das terras devolutas. Tanto o é, que dispositivos da Constituição de 1891 acabaram por impedir que o Registro de Torrens saísse do papel.

Quando se observa os impactos da previsão Constitucional que atribuiu aos entes federados a definição da legislação que abordaria a questão da terra, é possível identificar diferentes cenários.

No Rio Grande do Sul, por exemplo, a questão da terra era uma atribuição do Presidente do estado, devendo esse organizar e dirigir o serviço relativo às terras. Em alguns outros estados, como Mato Grosso, Bahia, Paraná, Minas Gerais, São Paulo, Piauí e Santa Catarina, para além do próprio Rio Grande do Sul, a despeito de terem criado leis específicas acerca da questão da terra, apenas passaram a executá-las quando da retirada do governo federal de suas localidades.

Como a Lei de Terras instituiu uma forma de regularização da terra pela via administrativa, o Presidente de cada estado passou a ser uma figura de significativa importância, eis que esses processos chegavam em suas mãos e careciam de sua assinatura para que, apenas após isso, percorrem todos os meandros burocráticos necessários a conclusão do procedimento de legitimação das terras.

Entretanto, como pode-se imaginar, as autoridades locais eram mais sensíveis a pressões de fazendeiros e demais figuras com poder político nas regiões, de modo que muitos conseguiram, em razão de sua influência, ampliar seus domínios (SILVA, 1996).

Por óbvio, a situação de divisão de atribuições entre o Governo Central e os estados acerca da regulação quanto a questão da terra levou a uma situação na qual havia legislações e previsões distintas entre cada um desses entes. Entretanto, são os pontos em comum que permitem que se fale em uma política de terras colocada em prática, a primeira do período republicano brasileiro.

Tais elementos semelhantes entre os estados podem ser resumidos, em primeiro, na adaptação da Lei de Terras aos interesses dos posseiros, eis que todos os estados alteraram a data de validade das posses, para efeito de legitimação (SILVA, 1996). Em seu início, a Lei havia previsto um limite a esse processo, que era o ano de 1854, o de sua regulamentação. Ou seja, após esse ano não mais podiam ser legitimadas as posses. A despeito disso, legislações estaduais chegaram a adiar o referido prazo para o ano de 1889.

Em segundo, pode-se destacar o fato de que foi contínuo o processo de privatização de terras públicas, eis que a passagem das terras devolutas para o domínio privado manteve-se, por meio das invasões e ocupações de particulares.

Para além desses elementos, pode-se indicar um terceiro, eis que o processo de passagem das terras devolutas para o domínio privado acabou por estar vinculado à “emergência de um fenômeno sociopolítico de importância indiscutível na vida rural brasileira, que foi o coronelismo” (SILVA, 1996), isso porque o coronel

tornou-se, nesse período, um verdadeiro intermediador entre as massas rurais (possíveis eleitores) e os candidatos a cargos representativos, de modo que passaram a ter substantivo poder nessas áreas.

Como se percebe, a aplicação prática da Lei de Terras passou por diversos meandros, tanto no âmbito do governo central, como em cada uma das províncias. As realidades gerais e específicas promoveram significativas dificuldades à legislação, embora permitisse a constituição de uma nova estrutura burocrática focada na questão da terra.

Como se abordará no capítulo seguinte, a partir da nova realidade que se avizinhava, o conceito acerca do instituto da propriedade foi diametralmente impactado, abrindo-se as portas para uma nova leitura, que se materializou a partir de então, com reflexos até os dias atuais, nas noções contemporâneas envoltas à propriedade imobiliária.

5. A LEI DE TERRAS E OS NOVOS CONTORNOS DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA

O problema que se coloca desde as preliminares quando do início das pesquisas para este trabalho se resume a: “por que a Lei de Terras?”. Tal questão pode ser perfeitamente respondida pela necessidade urgente, via codificação ocorrida no século XIX, de se colocar certa ordem na situação de quase caos estabelecida no Brasil quando o assunto era a propriedade privada da terra, bem como buscar identificar eventuais impactos, a partir dessa legislação, sobre o instituto da propriedade no Brasil.

Desde a implementação do sistema sesmarial, com os agravantes sucessivos no decorrer dos séculos que se sucederam, a Lei de Terras de 1850 consolidou-se como a primeira legislação específica acerca da temática da terra no Brasil, em uma primeira tentativa de solucionar os problemas.

De certo que a literatura especializada, tampouco a análise de alguns documentos, por muitas vezes não são insuficientes à descrição exata da situação fática, que é sobremaneira complexa. A despeito disso, é possível buscar reflexões acerca dos impactos decorrentes da Lei de Terras na consolidação de uma nova mentalidade proprietária, que passa desde a mercantilização da terra, consolidação de uma certa ideia de capitalismo no campo, bem como no estabelecimento de uma mão de obra livre para substituir o trabalho escravo.

Atrelado a isso, percebe-se o fortalecimento de uma noção individualista de propriedade, bem como a criação de um aparato estatal, organizado internamente na Administração Pública, de modo a permitir a regularização da questão da terra no país, sendo aprofundadas com as medidas posteriores à Lei, como a promulgação da Lei Hipotecária e o Código Civil de 1916.

Quando se olha para o Brasil, a agricultura estava montada, desde o século XVI, sobre a grande propriedade monocultora e exportadora. A produção, nesse ínterim, era toda focada no mercado internacional. Para além disso, como já se viu ao longo deste trabalho, a economia brasileira também era fundada no trabalho escravo.

Toda essa situação, para os que defendiam uma lógica internacionalista, era um dificultador, isso porque, paulatinamente, o mundo viu-se pressionado pela grande potência comercial, a Inglaterra, a pôr fim ao trabalho escravo em seus territórios.

Na temática da terra, haveria uma significativa alteração do cenário com o advento da Lei de Terras, eis que, já em seu artigo 1º, havia o estabelecimento de que, a partir de então, só seria possível a aquisição da terra pela compra.

Tal requisito era um contraste com a situação anterior, marcada pelas concessões gratuitas de sesmarias e de posses, que conferia um caráter de propriedade privada, não mais de mercadoria à terra. O que se vê, portanto, é o estabelecimento da terra como mercadoria, inserida em uma lógica mercantilista.

Não se perca de vista, entretanto, que a propriedade privada da terra já estava sedimentada juridicamente no art. 179 da Constituição do Império, de 1824:

A inviolabilidade dos Direitos Civis e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte:
(...) XXII – É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se bem o poder público legalmente verificado exigir o uso e o emprego da Propriedade do Cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A Lei marcará os casos, em que terá lugar esta única exceção, e dará as regras para se determinar a indenização.

Tais preceitos legais juntaram-se aos costumes vigentes no Brasil colonial, visto que já era tradição de séculos, definitivamente assentada quanto a conceder e distribuir as terras devolutas em propriedade (VIEGAS DE LIMA, 2011).

Nesse sentido, a tradição dos séculos, somada aos preceitos da Constituição de 1824, encarregaram-se de definir a propriedade privada individual. A Lei de Terras, em seu primeiro artigo, deu um passo adiante, na medida em que conferiu um caráter de mercadoria à terra.

Compreendendo a mudança promovida em razão da previsão do art. 1º da Lei, imperioso, de igual maneira, abordar o que preceitua o art. 11 do mesmo diploma, que afirmava que os posseiros seriam obrigados a tirar títulos das terras para que pudessem vir a aliená-las, ou hipotecá-las. Ou seja, também se passou a atribuir ao título um papel importante nas relações proprietárias, o que, mais uma vez, será por demais externalizado na Lei Hipotecária e no Código Civil de 1916.

A hipoteca de bens imóveis rurais, enquanto instituição jurídica, também confere à terra um caráter mercantilista. Isso porque a hipoteca, como direito real, investe a pessoa sobre algo. Coisa, e que essa coisa, ou melhor, o direito sobre ela, é entregue ao credor como garantia da dívida contraída pelo devedor proprietário.

A hipoteca, portanto, confere ao credor, de um lado, uma segurança jurídica muito grande, em razão do fato de que seu direito é oponível *erga omnes*, e, por outro, pelo devedor poder continuar na posse do imóvel.

Como é possível compreender, a hipoteca confere uma agilidade nas transações econômicas, eis que o contraente do débito permanece no imóvel e o credor tem em garantia a propriedade daquele.

Na corrida em busca da codificação da sociedade civil, por parte do Estado recém soberano, foram inúmeras as leis que tentaram pôr em ordem o instituto da hipoteca, devido à importância que assumiu em relações jurídicas do século XIX. Exemplificando, é possível indicar a Lei nº 317, de 1843, regulamentada pelo decreto nº 842, de 1846. Mais tarde, foram realizadas novas alterações, com a Lei nº 1.237, de 1864, regulamentada no ano seguinte pelo Decreto nº 3.423.

Para além disso, o século XIX foi marcado pela significativa expansão do café, o que modificou o panorama da economia rural do país, exigindo, entre outras medidas, para sua crescente expansão, novas fontes de crédito. Na década de 1851-1860, fundaram-se 21 (vinte e uma) casas bancárias no Brasil, para o atendimento das novas necessidades de crédito e financiamento.

Essa expansão levou, inclusive, à grave crise do café de 1863, ocasionando a tomada de decisão, pelo Governo imperial, em editar a nova Lei Hipotecária, de nº 1.237, no ano de 1864.

Percebe-se, portanto, que a Lei de Terras, através de seu artigo 1, torna a terra mercadoria, isso em um nível jurídico. Já pelo seu artigo 11, confere a ela uma inserção, com maiores garantias, nas relações estabelecidas entre os proprietários fundiários e os capitalistas urbanos financiadores de suas atividades.

Outra consequência decorrente do próprio artigo 1º da Lei é quanto à previsão de que a terra só poderia ser adquirida pela compra, afastando, de certa forma, a possibilidade de imigrantes pobres e futuros ex escravos em adquiri-la.

O que se tem, em verdade, é que o recebimento da Carta de Sesmaria, em nenhum momento equiparou-se à propriedade. Em verdade, referido instrumento teve historicamente o reconhecimento quanto a justo título acerca da posse exercida, que poderia, eventualmente, levar ao reconhecimento da propriedade, como nos casos de usucapião.

Nesse ínterim, o próprio conceito de “sesmaria” compreende-se como posse e gozo da terra, ou seja, lotes de terras cedidos pelo Império a determinadas pessoas, permitindo o cultivo e tornando-as posseiros.

Justamente em razão desse cenário, da opção do sistema judiciário brasileiro pela posse efetiva da terra e moradia habitual, que surge a Lei de Terras, visando disciplinar esse sistema de ocupação. Ocorre que, tendo em vista o fato de já se encontrar uma situação fática colocada, a nova legislação buscou, inicialmente, contemplar essa situação, ou seja, ter uma atenção especial a quem já ocupava o solo (MAIA, 1981).

Há de se destacar, portanto, conforme explica Frederico Viegas de Lima, ao analisar a leitura feita por Benedito Antonio Leal de Mira, que, em razão da edição da Lei de Terras de 1850, aplicada pelo Decreto nº 1318, de 30 de janeiro de 1854, que se expirou o *vacatio legis* acerca da temática da terra, tendo o Governo Imperial certo mérito quanto a delimitação das linhas mestras da regularização fundiária, na medida em que se debruçou sobre as posses (VIEGAS DE LIMA, 2011).

O que se tem, dado o cenário colocado, é uma imensa contribuição da Lei de Terras para instituir um novo marco decisivo no regime de terras do país, a partir de quatro princípios principais:

- a) Proibir, a partir da vigência da Lei, a alienação ou transmissão do domínio pleno de terras devolutas, senão por título de compra e venda;
- b) Titular o domínio dos portadores de cartas de sesmarias de terras ou concessões outras que tivessem cumprido integralmente as condições estipuladas nos respectivos títulos de concessão, expedidos na forma das prescrições legais aplicáveis, e apenas não confirmadas pelas autoridades competentes;
- c) Como medida de transigência, para não prejudicar os investimentos feitos na constituição de benfeitorias e lavouras, permitir a aquisição do domínio, a título oneroso, de terras devolutas por meio de revalidação de cartas de sesmarias ou concessões outras, cuja eficácia, à data da vigência da mesma Lei, ainda dependiam do cumprimento de condições impostas nos títulos concessórios, tais como medição, demarcação e confirmação, pelo poder concedentes, desde que estivesse cumprido o requisito de cultivo efetivo e moradia habitual;
- d) Finalmente, permitir também a aquisição de domínio de terras devolutas por meio de legitimação das respectivas posses, se mansas e pacíficas, preexistentes à data do mesmo diploma, adquiridas por ocupação primárias, ou havidas do primeiro ocupante e que se achassem cultivadas, ou com princípio de cultura e moradia habitual, do posseiro ou preposto seu (VIEGAS DE LIMA, 2011)

Ou seja, mesmo sendo consideradas geradoras de direito de propriedade, as Cartas de Sesmarias tiveram de, pela história do direito fundiário brasileiro,

submeter-se ao devido registro, para que, apenas a partir daí, constituíssem um título de propriedade propriamente dito.

Nesse íterim, Cirne Lima (1954) leciona que, após a Lei de Terras de 1850, a concessão das sesmarias tornou-se uma verdadeira concessão administrativa, decorrendo da organização administrativa do Estado, ou seja, não tendo relação com eventual aquisição de propriedade entre particulares.

Em verdade, o sesmeiro não seria o senhor da terra em sua posse, tendo em vista que, propriamente, não havia uma doação em si, de modo que esse agente possuía tão somente o direito de auferir os proveitos oriundos daquele bem (COSTA PORTO, 1982).

Por tais elementos, destaca Viegas de Lima (2011), que a Lei de Terras protegeu o possuidor de terras em níveis distintos daqueles protegidos pelas sesmarias, eis que a posse acabou por ser um dos elementos fundantes da formação territorial do Brasil, sendo marcante desde os primórdios do Império.

Para além disso, vale abordar a própria noção de propriedade como poder, na visão defendida, por exemplo, por autores da chamada Escola Norte-Americana do *democratic model of property law*, no sentido de que a propriedade acaba por criar um sentimento de posse sobre algo, que acaba por retratar poder. Ou seja, “isso é meu” ou “isso é seu”.

Ora, vê-se que o instituto da propriedade acabou por desenvolver-se em uma lógica eminentemente individualista, com seu apogeu justamente no século XIX, na medida em que se estabeleceu, sobretudo a partir da Lei de Terras de 1850, tal entendimento sobre ela.

Entretanto, vale mencionar, a mudança acerca do entendimento do instituto da propriedade e da mentalidade brasileira sobre ele, não se encerrou, na medida em que o século XIX tão somente representou um ponto de partida para que, a partir desse tempo, novas legislações nacionais e debates locais se consolidassem acerca dessa questão, o que de fato ocorreu, vide as inúmeras legislações posteriores sobre a questão agrária no Brasil.

Isto é, a propriedade também é vista como um importante instrumento de troca de riqueza entre as pessoas, sejam elas proprietárias ou não. Por tal razão, torna-se imperiosa uma análise desse instituto também a partir da economia, identificando-se qual o papel da propriedade no sistema econômico contemporâneo.

Não se perca de vista que, tanto essa questão é importante que a Constituição Federal de 1988 rege o tema da propriedade dentro de seu caderno sobre a Ordem Social e Econômica.

Nesse mesmo sentido, na própria lógica da Lei de 1850, o Governo central a entendia como um mecanismo de auxiliar em um reposicionamento da economia brasileira, que deixaria para trás a marca do trabalho escravo e, por conseguinte, necessitava criar mecanismos de geração de uma mão-de-obra assalariada, permitindo que os novos trabalhadores comprassem suas terras para residir.

Ou seja, a terra esteve e continua a estar diretamente atrelada às discussões econômicas do país, ante ao seu reflexo direto nos mais diversos setores da economia nacional.

Para além disso, como um desenvolvimento lógico dessa proposta constitucional, cria-se uma correlação direta entre o Direito Civil e o Direito Constitucional, visando permitir que o instituto da propriedade possa, paralelamente, atender às necessidades do âmbito civil e no econômico.

Portanto, há ainda uma tentativa de se avançar acerca do entendimento individualista de propriedade. Isso porque, conforme abordou-se no primeiro Capítulo desta pesquisa, sobretudo no medievo, a noção plural de pertencimento influenciava sobremaneira as noções de propriedade. Sobre isso, leciona Frederico Viegas que:

A possibilidade de compreensão e expansão dos atributos da mesma como meio de se justificar o surgimento de outros direitos proprietários, como ensinam Diex-Picazo e Gullon, Steinauer e Piotet. Em maior ou menor medida, no *common law* se abandona a loção de *bundle of rights* para se chegar à idealização de *entitlement*, como justificativa dos poderes inerentes aos proprietários, culminando com a importante noção de que a propriedade revela direitos e deveres entre proprietários e não proprietários. Não é característica que, por certo, são permeadas de inúmeras tensões.

Até os dias atuais, mediante análise da literatura especializada e de decisões dos Tribunais, é possível verificar a manutenção da lógica individualista da propriedade, de modo que, a despeito da previsão constitucional vigente, não se conseguiu sobrepor a lógica historicamente reinante acerca do instituto.

Ora, nessa perspectiva, as lições de Rawls (2007) são valiosas para o melhor entendimento dessa alteração na mentalidade proprietária, na medida em que o autor avalia que os bens introduzem a categoria de “bens primários sociais”, ou seja, aqueles que um indivíduo busca alcançar, em maior ou menor profundidade.

Entretanto, para que lhe seja assegurado tal direito, é imperiosa sua distribuição de forma igualitária, permitindo uso de todos. Tal fato pode ser garantido pelo chamado “véu de ignorância”, que permite que ninguém possa ser favorecido ou desfavorecido nessa relação.

Portanto, referida discussão é importante tendo em vista que, para que o instituto da propriedade possa, de fato, atender às necessidades da ordem econômica e da social, é preciso um desenho moderno sobre sua utilização (VIEGAS DE LIMA, 2011).

Tal desenho, como já dito, precisa transcender a noção individualista historicamente impactante sobre o tema, permitindo que se visualize a propriedade a partir de uma nova perspectiva, em observância aos atuais desafios da sociedade frente à questão da terra.

Certamente tal leitura também vai ao encontro da realidade que se coloca no âmbito dos formuladores do direito, basta visualizar a diversidade de legislações que, ano após ano, são elaboradas visando atender às demandas sociais e econômicas que versam acerca do instituto, dada a complexidade ainda reinante no cenário fundiário brasileiro.

Cenário esse que, como se sabe, permite a criação de duas espécies de propriedade, a formal e a informal, na medida em que o proprietário informal merece uma atenção especial do Estado, eis que ausente o requisito da legalidade quanto aquela posse exercida (VIEGAS DE LIMA, 2011).

Nesse ínterim, as lições de Caio Mário Pereira (2006) são igualmente valiosas, na medida em que é proposto um repensar nas relações proprietárias, ou seja, que se busque alterar a lógica pessoa-coisa e se fortaleça a ideia pessoal em detrimento aos bens por si só. Isto é, que se aproprie das ideias de ciência e moral para determinar que as relações proprietárias sejam, inicialmente, pessoais.

Portanto, para que se possa avaliar os novos contornos da propriedade imobiliária, é imperioso uma leitura do instituto a partir da noção preconizada na Constituição Federal de 1988, que trata da matéria no art. 5º, incisos XXII e XXIII⁶,

⁶ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
XXII - é garantido o direito de propriedade;
XXIII - a propriedade atenderá a sua função social.

bem como no art. 182⁷, regulamentados pelo art. 1.228 do Código Civil de 2002⁸, lançando a mão da chamada perspectiva civil-constitucional do instituto, estabelecendo uma evidente necessidade de se observar uma perspectiva coletiva e social, trazendo, além de direitos, diversos deveres e limitações ao proprietário, visando alterar a visão de que a propriedade seria tão somente um “poder”.

A despeito disso, e dado que ainda é reinante a noção de propriedade sob o prisma individualista, instituída como um poder de alguém sobre determinada coisa, devendo tal poder ser respeitado por terceiro, ou seja, um prestígio do “ter” contra o “ser”.

O que se pode pensar, entretanto, é uma propriedade vista a partir de relações sociais, atuando em prol da sociedade e do coletivo como um todo, ou seja, é necessário que se veja que a propriedade “é, em realidade, dotada de relações pessoais, culminando com um entendimento de que a mesma vem a ser uma relação entre pessoas que as vincula a determinado objeto ou bem” (VIEGAS DE LIMA, 2011).

É nesse contexto que se encaixa a avaliação de Orlando Gomes (1983), no sentido de que, contemporaneamente, notadamente após as Grandes Guerras, o instituto da propriedade tem pendido para o Direito Público, embora seus pressupostos ainda estejam, sobretudo, na ordem civilista, que acaba por consagrar a lógica individualista do instituto.

A despeito disso, a legislação manteve-se em uma análise descritiva acerca do instituto, quanto a seus atributos. Nessa medida, há um fortalecimento da ideia de direito pleno, exercido de forma absoluta, inerente, exclusiva e perpétua, afastando, portanto, uma leitura social e coletiva, que é determinada, como dito, no próprio texto constitucional.

A necessária alteração dessa mentalidade ficou demasiadamente clara na distinção feita a partir da Constituição de 1934, primeira a trazer a noção de função social da propriedade, tornando-se um paradigma frente à legislação então vigente acerca do tema, o Código Civil de 1916, elevando à categoria constitucional o referido tema, incluindo como basilar na ordem econômica e social.

⁷ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes

⁸ Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

Tal pressuposto, a partir de então, aparece como norte nas relações proprietárias, eis que presente, para além da própria Constituição de 1988, em leis esparsas, como o caso do Estatuto da Terra e o Estatuto da Cidade, que têm na lógica da propriedade como um instituto coletivo o elemento fundante de sua elaboração e aplicação prática.

Em razão de todo o exposto, evidente que o debate acerca da Lei de Terras permite uma profunda reflexão quanto a atual realidade da propriedade imobiliária no país, na medida em que permite a visualização das origens de uma noção individualista do instituto, bem como fomenta as possibilidades a partir das quais se pode buscar alternativas, visando assegurar a obediência aos preceitos constitucionais, bem como às necessidades sociais, coletivas e econômicas.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como narrado no início deste trabalho, o estudo referente à Lei de Terras de 1850 iniciou-se, em um primeiro momento, em razão de uma dúvida oriunda de pesquisas pretéritas acerca do impacto da referida legislação no direito brasileiro.

Para muitos autores, a Lei teve pouco, senão nenhum impacto, no Brasil Império, tendo se resumido a uma tentativa do Governo central em minimamente organizar o cenário fundiário no país, que à época, apresenta-se como um grande caos, eis que nenhuma legislação regulamentada a questão, ocasionando um grande vazio.

De fato, o cenário era tumultuado. Os diversos regimes que antecederam a Lei de Terras tornam isso claro. O mais significativo deles, o regime das posses, bem demonstra que, em verdade, o instituto da propriedade era muito distinto do que conhecemos, isso porque, na medida em que se privilegiava a ocupação de terras pela concessão de sesmarias e pela ocupação propriamente dito, com estabelecimento de moradia habitual e uso da terra, acabava-se por desprestigiar o uso do título de propriedade.

É a partir da Lei de Terras de 1850 que se inverte a referida lógica, eis que, paulatinamente, o Estado brasileiro passou a considerar o título de propriedade como essencial à configuração da estabilidade jurídica necessária ao cenário fundiário do país, fato esse destacado também a partir da Lei Hipotecária e do Código Civil de 1916.

Tal título, conforme tratado, era adquirido por diversas formas que, ao longo do tempo, foram sendo acrescentados à legislação, permitindo que, atualmente, o instituto da propriedade apresenta-se como sendo um dos que permite mais amplas discussões no Poder Judiciário, tendo em vista o fato de que, para a constituição de um justo título, pode-se formular os mais diversos requerimentos.

A partir da busca documental realizada, viu-se que, no decorrer da implementação da Lei de Terras, e mesmo antes de sua promulgação, o Governo central preocupou-se com a formulação dos mais diversos mecanismos de regulamentação da questão fundiária.

Foram, regulamentos, decretos, atos internos e mesmo reorganização de estruturas governamentais, visando o melhor atendimento da questão e o enfrentamento das dificuldades oriundas do cenário brasileiro. Tais tentativas,

inclusive, evidenciam a criação de uma estrutura burocrática mínima para que, a partir de então, se pudesse promover uma regularização mais ampla da questão da terra, o que, até então, era absolutamente difícil.

Nesse mesmo sentido, a ausência dessa estrutura prévia pode ser indicado como um dos principais mecanismos à dificultar a implementação da Lei de Terras, impedindo que a legislação atingisse muitos de seus objetivos, eis que, para a fiscalização e regularização das posses e sesmarias, sequer o governo possuía pessoal e recursos financeiros para promover as diligências necessárias.

Ao se olhar para o cenário atual acerca do instituto da propriedade, certamente ainda é possível enxergar profundos desafios, sobretudo em se tratando da democratização do acesso à terra no Brasil, eis que, notadamente nos grandes centros urbanos, a necessidade de regularização fundiária ainda é latente.

O aumento dos conglomerados habitacionais, inclusive, acaba por impor aos juristas a necessidade de formular novas saídas para a efetivação do direito de propriedade, atualizando-o e permitindo que, novamente, uma nova mentalidade proprietária se consolide paulatinamente.

Não se trata de uma evolução, em seu sentido literal e historicamente equivocado, na medida em que é preciso que se visualize esse processo histórico como oriundo de desafios advindos da própria realidade social, de rupturas e continuidades, que tão somente exige do Direito as respostas devidas a ela, mas sim a promoção de um debate constante, sempre em ligação com a realidade social.

Portanto, esse estudo mostrou-se grandemente significativo, na medida em que não necessariamente contrapôs a afirmação de alguns doutrinadores sobre o impacto da Lei de Terras na mentalidade proprietária brasileira, mas sim porque bem demonstra que, historicamente, o Direito necessita, dada a realidade social, aprimorar-se e instituir uma postura de diálogo quanto aos desafios colocados.

Nesse íterim, a Lei de Terras foi um dos mecanismos, durante o século XIX, por meio do qual se tentou solucionar uma problemática social das mais gritantes do período, qual seja, a organização da situação das posses e sesmarias no país, que se apresentava como grave, eis que, como se viu, inexistia qualquer controle quanto a forma a partir da qual as terras estavam sendo ocupadas, comercializadas e transferidas.

De certo que, em raras ocasiões, se chegará a uma situação e resposta definitiva quando o assunto diz respeito a cenários jurídicos. No entanto, e essa

parece ser a grande marca da Lei de Terras de 1850, é necessário que haja sempre a tentativa de ir ao encontro das demandas da realidade fática.

E, nesse aspecto, o instituto da propriedade permite, de forma sem igual, visualizar o impacto de alterações legislativas no cotidiano das pessoas. Isso porque, na medida em que se discute qualquer temática acerca da terra e da possibilidade de se instituir títulos de propriedade dessa ou daquela maneira, ou até mesmo as formas de limitação desse direito, o impacto social é sobremaneira sentido, pelos mais diversos setores sociais.

Nesse ínterim, a propriedade, entendida como um elemento da ordem econômica e social, conforme colocado na Constituição Federal de 1988, necessita, de igual maneira, ser entendida nesse amplo espectro, qual seja, de impacto tanto no setor social, ou seja, na forma como a sociedade visualiza e viabiliza a aplicação desse instituto, como no cenário econômico.

Portanto, sendo a Lei de Terras de 1850 a primeira legislação nacional a tratar de forma específica da questão fundiária do país, não se pode deixar de louvar essa tentativa perpetrada no século XIX, que marcou um período importante do Governo brasileiro na tentativa de regular a temática da terra no país, organizando o cenário e, em certa medida, lançando os alicerces para que, notadamente a partir do Código Civil de 1916, se pudesse regulamentar de forma mais abrangente esse tema, a partir de uma nova mentalidade.

Em verdade, em mais de 500 anos de história, a apropriação territorial sofreu alterações substantivas, sendo a Lei de Terras de 1850 representado o centro da análise deste trabalho, por simbolizar um marco de transição da forma de apropriação territorial.

O instituto das sesmarias, de igual maneira, teve uma grande importância, na medida em que promoveu uma adaptação do cenário aos objetivos da produção colonial. Entretanto, ao ser abolido em 1822, ainda não havia promovido uma ocupação de todo o território, não podendo ser apontado como um único responsável pelo cenário altamente concentrado da estrutura agrária brasileira. A partir de sua abolição, o regime das posses acabou por se consolidar como mecanismo, mesmo que predatório e rudimentar, de ocupação da terra.

Nesse ínterim, a Lei de Terras foi elaborada em uma conjuntura altamente complexa, fundada da recém Independência e em uma sociedade altamente marcada

pelo trabalho escravo e a divisão entre senhores e escravos, que era fundante nas relações fundiárias.

Caberia, portanto, a essa nova legislação, instituir um período de transição, notadamente marcada pela substituição da mão de obra escrava pela assalariada, marcada pela presença de imigrantes, o que faria surgir a necessidade de terras para abarcar todo esse novo contingente populacional.

Como se viu, a Lei de Terras estava altamente relacionada com duas ordens de fatores, quais sejam, a primeira, marcada pelo papel importante na transição do trabalho escravo para o assalariado e livre, bem como permitir que o Estado imperial controlasse as terras devolutas e findasse o regime das posses e concessão de sesmarias.

Para além disso, a necessária demarcação de terras devolutas também era um tema na ordem do dia, eis que era o passo inicial para que se pudesse utilizar essas terras em um projeto de colonização que financiasse a vinda de trabalhadores livre, notadamente imigrantes, ante o fim do trabalho escravo no país.

A despeito disso, toda a legislação que veio conjuntamente à Lei de Terras, ou seja, leis esparsas, regulamentos, decretos e demais instrumentos normativos, acabaram não sendo suficientes para que se tornasse possível o cumprimento de todos os objetivos da Lei de Terras, como o de demarcar as terras devolutas, fundamentalmente em razão da recusa dos posseiros em demarcar suas terras e legalizar os títulos.

Referido desafio foi identificado tanto no âmbito do Governo central, como também nos governos provinciais, na medida em que se distribuiu a competência para legislar e regularizar a questão da terra em território nacional, imaginando-se que, assim, seria mais fácil o cumprimento das ordens legais.

Entretanto, a questão da mão de obra acabou por ser solucionada mesmo sem a demarcação, eis que o Brasil vivenciou um profundo desenvolvimento agrário nas décadas seguintes, principalmente em razão do cultivo de café.

Paralelamente, a partir da Constituição de 1891, a federação optou por levar esses temas, a terra e a mão de obra, para a alçada dos estados, de modo que as oligarquias locais acabaram por ter uma significativa influência no modo pelo qual a questão agrária foi tratada a partir daí (SILVA, 1996).

Portanto, foi a Lei de Terras de 1850 que promoveu alterações substantivas na passagem das terras devolutas para o domínio privado, notadamente a partir da

instituição de data de validade para as posses e a alteração de prazos para a revalidação de sesmarias e legitimação de posses.

A despeito disso, conforme dito por Lígia Osório Silva (1996), o coronelismo acabou por se consolidar uma marca da seleção pelo acesso à terra, na medida em que as elites locais passaram a regulamentar e disciplinar o acesso à terra em suas localidades, ocasionando, inclusive, diversas revoltas regionais envolvendo a questão da terra.

Tanto o é que, nesse ínterim, o aumento da violência no campo acabou por promover uma constante instabilidade, na medida em que o posseiro, para que eventualmente pudesse adquirir o título de proprietário acaba por ter tão somente que permanecer na terra, sem necessariamente cultivar.

Prova disso são as diversas revoltas que ocorreram pelo país no período marcado entre o fim do século XIX e o início do XX que, embora não tenham sido objeto de estudo deste trabalho, merece destaque na medida em que bem demonstram as diversas vicissitudes encontradas pela Lei.

Tal questão acabou tornando-se uma das dificuldades para o acesso à terra de forma mais ampla, na medida em que os grandes proprietários possuíam mecanismos de proteger suas terras já apossadas, bem como avançar sobre novas fatias, de modo que os pequenos posseiros não conseguiram fazer o mesmo. Nesse caso, o esforço despendido era de somente manterem-se no que já possuíam, ser terem condições de avançar sobre novas terras.

É sob tal prisma que a promulgação da Lei de Terras de 1850 cumpriu um papel importante, eis que delimitou o espaço de relacionamento entre o poder público e os proprietários de terra.

Ou seja, a Lei permitiu e estabeleceu as regras para que os sesmeiros em condições irregulares, bem como os posseiros na mesma circunstância, pudessem transformar-se em proprietários, pela via administrativa. Portanto, criou-se uma estrutura burocrática, no âmbito da administração pública, que passou a concentrar e permitir tais medidas, o que era inexistente até então.

Certamente, e não se pode negar, tais alterações também acabaram por dificultar o acesso à terra daqueles que seriam posteriormente postos em liberdade da escravidão, eis que, via de regra, não possuíam recursos para adquirir suas propriedades por meio da compra.

Tal processo de legitimação e revalidação era julgado por um juiz comissário, nomeado, por sua vez, pelo governo, sendo os presidentes das províncias a última instância decisória acerca dos conflitos eventuais.

Paralelamente a essa constituição de uma burocracia estatal, que permitia a regularização na via administrativa das posses irregulares, a Lei de Terras excluiu a definição de terras devolutas. Nesse ínterim, na medida em que o ocupante regularizava a situação perante a Administração Pública, a terra não poderia mais voltar ao domínio público, como ocorria no caso das sesmarias.

Após a promulgação do Código Civil de 1916, passou a consolidar-se a ideia de que a regularização da propriedade da terra deveria passar do âmbito administrativo para o judicial, de modo se observar os requisitos do novo Código.

Lígia Osório Silva (1996) indica que tal defesa, em verdade, fundava-se na discussão acerca da prescrição aquisitiva (usucapião) sobre os bens públicos (como as terras devolutas). Ou seja, para que se tentasse qualquer medida acerca da aquisição de bens públicos, seria necessário o ingresso no âmbito judicial.

Tal questão, inclusive, promoveu significativas discussões acerca da possibilidade de aquisição de bens públicos por meio de usucapião, o que, até os dias de hoje, entende-se como proibido por parte significativa da doutrina e da jurisprudência.

Como se vê, o estudo acerca da formação do instituto da propriedade e suas alterações promovidas, sobretudo, após a promulgação da Lei de Terras, foram integrantes do processo de consolidação do Estado nacional brasileiro. As ações governamentais para o início de um processo de individualização das terras, regularização da situação agrária, somado aos interesses econômicos, sobretudo da agricultura, é um marco para o período.

Ante tudo o que foi exposto, a Lei de Terras de 1850 apresenta-se como um objetivo privilegiado de análise. Isso porque a legislação representou um marco substantivo na forma pela qual a mentalidade proprietária foi se alterando no país, notadamente a partir das complexidades envoltas ao instituto da propriedade.

A despeito das dificuldades que enfrentou acerca de sua implementação, a Lei de 1850 enquadrou-se em um processo história ímpar, na medida em que, como primeira legislação nacional que versou especificamente sobre a questão da terra, foi precursora de muitas que se sucederam nas décadas seguintes.

É justamente em razão disso que a Lei de Terras tem seus reflexos e deve ser enxergada também a partir de sua influência na realidade atual, notadamente a partir da forma pela qual o instituto da propriedade ainda é enxergado, permitindo sua problematização e a melhor compreensão acerca das justificativas que levam ao referido entendimento do instituto, que merece, sempre, atualizações, ante a realidade social ainda enfrentada no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDER, G; PEÑALVER, E; SINGER, J. W.; UNDERKUFFLER, L. A Statement of Progressive Property. **Cornell Law Review**, vol. 94 n. 4, 2009.

ALVES, José Carlos Moreira. **Direito romano**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BEVILÁQUA, Clóvis. **Direito das coisas**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1941. V. I
BRASIL. **Estatuto da Terra**. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Brasília, DF, 1964.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem – Teatros de sombras**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CIRNE LIMA, Ruy. **Pequena História Territorial do Brasil**. 2. Ed. Porto Alegre: Sulina, 1954.

COBRA, Amador Nogueira. **Em um recanto do sertão paulista**. São Paulo, Tipografia Hennies Irmãos, 1923.

CORDEIRO, António Menezes. **A posse: perspectivas dogmáticas actuais**. 3 ed. Coimbra: Almedina, 2004.

CORTIANO JÚNIOR, Eroulths. **O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas: uma análise do ensino do direito de propriedade**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

COSTA, Emília Viotti da. **Da monarquia à república: momentos decisivos**. 7 ed. 3, reimp. São Paulo: Unesp, 1999.

COSTA, Pietro. Estado de direito e direitos do sujeito: o problema dessa relação na Europa moderna. *In*: FONSECA, Ricardo Marcelo; SEELAEDER, Airton Cerqueira Leite (Orgs.). **História do direito em perspectiva: do antigo regime à modernidade**. Curitiba: Juruá, 2008.

COSTA PORTO, José. **Curso de Direito Agrário**. Formação Territorial do Brasil. Brasília: Fundação Petrônio Portela. 1982.

DANTAS, Francisco Clementino San Tiago. **Programa de direito civil III: direito das coisas**. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1979.

DI BENEDETTO, Roberto. **Formação histórica do instituto da propriedade no Brasil do século XIX**. 2002, 133 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

DIP, Ricardo. Três notas sobre a usucapião extrajudicial. *In*: DIP, Ricardo et al. (Coord.). **Direito registral e o novo código de processo civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea** (uma perspectiva da usucapião imobiliária rural). Porto Alegre: Fabris, 1998.

FARIAS, Cristiano Chaves de.; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil**. Salvador: JusPodium, 2014.

FONSECA, Ricardo Marcelo. A “Lei de Terras” e o advento da propriedade moderna no Brasil. **Anuário Mexicano de História del Derecho**. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas Unam, n. 17, 2005.

FONSECA, Ricardo Marcelo. A formação da cultura jurídica nacional e os cursos jurídicos no Brasil: uma análise preliminar (1854-1879). **Cuadernos del Instituto Antonio de Nebrija**. Universidade Carlos III de Madrid, Editorial Dykinson.

FONSECA, Ricardo Marcelo; SEELAENDER, Airton Cerqueira. Prefácio *In*: FONSECA, Ricardo Marcelo; SEELEANDER, Airton Cerqueira Leite (Orgs.). **História do direito em perspectiva**: do antigo regime à modernidade. Curitiba: Juruá, 2008.

FOSECA, Ricardo Marcelo. A cultura jurídica brasileira e a questão da codificação civil no século XIX. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**. Curitiba, SER/UFPR, n. 44, 2006.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

GROSSI, Paolo. **L'ordine giuridico medievale**. 11 ed. Roma-Bari: Laterza 2004.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio**. 6. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

HESPANHA, António Manuel. **Guiando a mão invisível**: direitos, Estado e lei no liberalismo monárquico português. Coimbra: Almedina, 2004.

HESPANHA, António Manuel. **O direito dos letrados no império português**. Florianópolis: Boiteux, 2006.

HESPANHA, António Manuel. Porque é que existe e em que é que consiste um direito colonial brasileiro. **Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno**. Milano: Giuffrè, n. 35 2006.

HERCULANO, Alexandre. **História de Portugal**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1914.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26 ed. 24 reimp. São Paulo: Companhia das Letras 1995.

_____. **Raízes do Brasil**. 14ª ed., Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Ed., 1981.

IHERING, Rudolf von. **Teoria simplificada da posse**. São Paulo: JG, 2003.

LIMA, Ruy Cirne. **Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas**. 2 ed. Porto Alegre: Sulina, 1954.

JUNQUEIRA, Messias. **As terras devolutas na reforma agrária**. São Paulo, Gráfica da Revista dos Tribunais, 1964.

LACERDA, Manuel Linhares de. **Tratado das terras do Brasil**, Rio de Janeiro, Ed. Alba, 1960.

LIMA, Hermes. **Prefácio à Rui Barbosa, Quera do Império**. Tomo I, vol. XVI, Rio de Janeiro, Ministério da Educação e Saúde, 1947.

LÔBO, Paulo. **Direito civil: volume 4: coisas**. 4 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre governo civil e outros escritos**. Petrópolis: Vozes, 1994.

MAIA, Altir de Souza. **Terras públicas do Brasil**. Revista Encontros da UnB, p. 65, 1981.

MALUF, Aflaton Castanheira. **Normas constitucionais relevantes a notários e registradores**. Leme: Habermann Editora, 2018.

MARCOS, Rui Manuel Figueiredo. **A legislação pombalina: alguns aspectos fundamentais**. 2 ed. Coimbra: Almedina, 2006.

MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Curso de direito civil**. São Paulo: Atlas, 2015.

MIRANDA, Francisco Pontes de. **Tratado de direito privado**. Atualizado por Vilson Rodrigues Alves. Campinas: Bookseller, 2000.

OLIVEIRA MAQUES, Sesmarias. *In: Dicionário de história de Portugal*. Porto: Livraria Figueirinhas, 1985.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**: direitos reais. Vol. IV. 20. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. 8ª ed., São Paulo, Ed. Brasiliense, 1963.

RIOS, José Arthur. Origens portuguesas da propriedade agrária no Brasil. *In: Revista de Direito Comparado Luso-Brasileiro*, nº 4, jan. 1984.

ROSAS, Cibelle Manfron Batista. **O problema fundiário decorrente do sistema de aquisição territorial no Brasil e a usucapião extrajudicial como instrumento facilitador de regularização imobiliária**. 2018. 90 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro Universitário Curitiba, Curitiba, 2018.

RAWLS, John. **Leviathan**. New York: Cambridge University Press, 2007.

SAVIGNY, Friedrich Karl von. **Sistema del derecho romano cultural**. Madrid, ES: Centro Editorial de F. Gongora, 1879.

SILVA, Lígia Osorio. **Terras devolutas e latifúndio**: efeitos da lei de 1850. Campinas: Unicamp, 1996.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2003.

STAUT JÚNIOR, **Posse e dimensão jurídica no Brasil**: recepção e reelaboração de um conceito a partir da segunda metade do século XIX ao Código de 1916. Curitiba: Juruá, 2015.

VIEGAS DE LIMA, Frederico Henrique. Fonte e evolução da propriedade imobiliária. Das sesmarias aos dias atuais. *In: O Superior Tribunal de Justiça e a Reconstrução*

do Direito Privado. Cood.: Ana Frazão, Gustavo Tepedino. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

VIEIRA, Júlia Rosseti Picinini Arruda. **Transmissão da propriedade imóvel pelo registro do título e segurança jurídica:** um estudo de história do direito brasileiro. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Direito Civil – Área de História do Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

VILLEY, Michel. **A formação do pensamento jurídico moderno.** São Paulo: Martins Fontes, 2005.

WALD, Arnold. **Direito Civil:** direito das coisas. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FONTES

BRASIL, Congresso. Senado Federal. **Estudos sobre a dominialidade das terras do Distrito Federal**. Brasília, 1972.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o **Código Civil**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n.

BRASIL. **Rei de Registros Públicos**. Lei nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973. Brasília, DF, 1973.

BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado **Federal**: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei** 601, de 18 de setembro de **1850**. Dispõe sobre as **terras** devolutas do Império.

Constituição (1824) **Constituição** Política do Império do Brazil. Rio de Janeiro, **1824**.

MINISTERIO da agricultura. Relatório apresentado à Sua Excia, o sr. Inspetor-geral das Terras e Colonização pelo inspetor especial da Província do Espírito Santo em 30 de março de 1886, Joaquim Adolfo Pinto Pacca.

MINISTÉRIO da Agricultura. Relatório do ministro José Antônio Saraiva apresentado à Assembleia Geral Legislativa, 1881.

MINISTÉRIO da Agricultura. Relatório do ministro José Antônio Saraiva apresentado à Assembleia Geral Legislativa, 1882.

MINISTÉRIO da Agricultura. Relatório do ministro Rodrigues Augusto Silva apresentado à Assembleia Geral Legislativa, 1887.

PARECER da Seção do Conselho de Estado. Exposição e Projeto sobre Colonização e Sesmarias. Aprovado na sessão de 8 de agosto de 1842. Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. Coleção José Bonifácio, lata 2012, doc. 12.

RELATÓRIO apresentado à Assembleia Legislativa da província de São Paulo pelo presidente da província Barão de Parnaíba no dia 17 e janeiro de 1887.

RELATÓRIO do presidente da província de Minas Gerais, Antônio Gonçalves Chaves, 1883.

RELATÓRIO do presidente da província de São Pedro do Rio Grande do Sul, Tristão de Alencar Araripe, 1877.

RELATÓRIO do presidente da província de São Pedro do Rio Grande do Sul, Américo de Moura Marcondes de Andrade, 1879.

RELATÓRIO do presidente da província de São Pedro do Rio Grande do Sul, Antônio Chaves Campello, 1878.

RELATÓRIO do presidente da província de São Pedro do Rio Grande do Sul, Antônio José de Souza Lima, 1883.

RELATÓRIO apresentado à Assembleia Legislativa da província do Ceará pelo presidente da província, Henrique d'Ávila, em 9 de setembro de 1889.

RELATÓRIO com que o Exmo. Sr. Dr. Francisco de Paula Rodrigues passou a administração da província de São Paulo ao Exmo. Sr. Dr. Francisco Antônio Dutra Rodrigues, 1º vice-presidente no dia 27 de abril de 1888.

RELATÓRIO do presidente da província do Rio de Janeiro, João Caldas Viana, 1868. SERVIÇO de Povoamento. Relatório apresentado ao ministro da Agricultura, Indústria e Comércio Pedro de Toledo pelo engenheiro Manoel Francisco Ferreira Correia, diretor de Serviço de Povoamento. RJ, Imprensa Nacional, 1913.