

## XIII Economic History Congress

Buenos Aires 2002

Session 61: Argentina and Brazil, a comparative analysis of their internal processes and external conditioning in their economic histories.

Organizers: Mario Rapoport (Ar), Guillermo Vitelli (Ar) and Wilson Cano (Br)

Participant: Ligia Osorio Silva\*

Paper: Estratégias de ocupação territorial no Brasil e na Argentina na 2ª metade do século XIX<sup>1</sup>

*Resumé*

*Au cours de la deuxième moitié du XIXème siècle les exportations latino-américaines se sont grandement accrues donnant naissance à une nouvelle forme d'insertion de la région dans l'économie mondiale qui devait durer jusqu'à la Première Guerre Mondiale. Pour mener à bien cet intégration commerciale et financière, l'Argentine et le Brésil ont été contraints de priorisé le processus de consolidation de l'état national, encore loin d'être achevé, et mettre sur place des institutions favorisant l'activité économique sur tout le territoire national. L'organisation du marché de terres et du marché du travail ainsi que l'amélioration des transports et des communications ont été les principales tâches entreprises par l'état à cet époque. Dans ces pays le caractère distinctif de la question agraire était l'existence d'une grande quantité de terres disponibles, étant donné qu'il n'a pas été reconnu le droit des indiens aux territoires occupés. L'adoption de règles définissant l'appropriation territoriale et son implémentation administrative, sujette aux injonctions politiques du moment, ont déterminé le mode d'incorporation des immigrants que traversaient l'océan en quête de nouvelles oportunités, avec d'énormes conséquences pour la structure et le développement des sociétés en question.*

**Introdução**

Na segunda metade do século XIX teve início a expansão das exportações latino-americanas que assinalaram uma nova inserção das suas economias na economia internacional. Já estavam neste momento em operação os mecanismos capazes de sustentar esta expansão durante todo o período até a eclosão da primeira guerra mundial. Um dos pré-requisitos para o sucesso desta inserção foi a consolidação dos processos de construção do Estado nacional. A organização nacional implicava a ação duradoura em áreas que iam desde a delimitação do território (consolidação das fronteiras) até a formação de um mercado nacional integrado, processos que muitas vezes adentraram o século XX. A codificação das leis herdadas do período colonial e seu aperfeiçoamento ou substituição foi uma das esferas em que a ação estatal se mostrou mais ativa no período.

---

\* Professora do Departamento de Política e História Econômica do Instituto de Economia da UNICAMP.

<sup>1</sup> Os resultados apresentados neste trabalho são parte integrante da pesquisa "A política de ocupação de terras públicas e a construção do Estado: um estudo comparado da 'fronteira móvel'

Tanto para o Brasil quanto para a Argentina, o caráter distintivo da expansão agrária era a existência de grande quantidade de terras disponíveis para a apropriação, uma vez que não foram reconhecidos os direitos dos índios aos territórios ocupados. Pelas amplas consequências que advieram da sua adoção, as leis agrárias que procuraram ordenar a apropriação territorial nestes países forneceram as bases da incorporação dos imigrantes europeus que atravessaram o Atlântico em busca de novas oportunidades e constituem um campo privilegiado de análise para o estudo das características do processo de organização do Estado e da sociedade e suas relações mútuas.

### **Leis Agrárias Argentinas depois de 1850**

Tanto na Argentina quanto no Brasil, a década de 1850 abriu um período fortemente marcado pelo processo de consolidação do Estado nacional. Embora com características distintas – um império escravista e uma república oligárquica - ambos os países lutavam contra as tendências centrífugas presentes nas respectivas formações sociais.

No período entre 1852 e 1880, denominado na historiografia argentina de “período de transição”, foram delineadas as bases político institucionais nas quais se efetivou a nova inserção do país no comércio e nas finanças internacionais. A sanção da Constituição Nacional em 1835, a adoção dos Códigos Civil e Comercial, e a capitalização de Buenos Aires representam momentos decisivos na constituição dos marcos institucionais e na consolidação do Estado Nacional.<sup>2</sup>

Os desdobramentos deste processo envolveram a navegação do sistema fluvial do Prata e desembocaram na Guerra da Tríplice Aliança contra o Paraguai. Depois de 1870, a importância estratégica da região se tornou menor para o Brasil na medida em que a criação das redes ferroviárias, ligando as zonas produtoras aos portos do litoral, tornaram-no menos dependente dos rios da bacia do Prata que continuaram, entretanto, importantes para a Argentina.

De 1850 em diante, a Argentina conheceu um intenso processo de desenvolvimento capitalista e integrou-se definitivamente ao mercado internacional após sofrer mudanças na estrutura da produção. Alguns autores como Ricardo Ortiz destacaram os aspectos novos envolvidos na criação de ovinos e na introdução do trigo, que contrastavam com as características do setor de gado bovino e de produção de carne

---

na Argentina, Brasil e Estados Unidos (1850-1929)”, realizada com o apoio financeiro da FAPESP.

<sup>2</sup> M. Rapoport et alii, *História Económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Buenos

salgada, inclusive em relação ao mercado de destino.<sup>3</sup> Outros, como Jonathan Brown, preferiram sublinhar as continuidades entre os dois setores, mas todos são unânimes em apontar o novo dinamismo que tomou conta da economia argentina a partir de 1860.

Uma combinação de motivações políticas, econômicas e financeiras orientou a política de Rosas em relação à terra pública e continuou a guiar seus sucessores no poder de modo similar, produzindo resultados equivalentes. Com efeito, sucessivas leis transferiram grandes extensões de terras públicas para mãos privadas, e isto foi feito numa proporção tal que na década de 1880, na província de Buenos Aires estas terras se faziam escassas.<sup>4</sup>

Após 1852, foram promulgadas várias leis para regular a venda, a doação e o arrendamento das terras públicas. A lei de outubro 1857 substituiu a enfiteuse – aspecto distintivo da política de terras na primeira metade do século XIX - pelo arrendamento, e novamente grandes extensões de terras foram cedidas desta forma. Neste mesmo ano, uma lei confiscou os bens de Rosas e colocou à venda as suas terras. A lei de 12 de outubro de 1858 anulou as doações feitas entre 1829 e 1852 e ordenou o arrendamento das terras. Em 1867 outra lei anularia esta. Pode-se perceber que depois de 1850 a legislação agrária argentina enredava-se em ordens e contra-ordens.<sup>5</sup>

Para Ricardo Ortiz a situação mostrava que

*“El Estado argentino renunciaba pues a toda política tendiente a facilitar el afianzamiento de la inmigración mediante la posibilidad de adquirir tierras. En lugar de colonos no solicitó desde entonces sino peones. Es lógico pues que aparte otros factores que pudieran decidirlo, como la estabilidad política, la mayor proximidad en el caso de Estados Unidos y los indudables atractivos del lenguaje y las costumbres similares, la población europea por la que clamava Alberdi, es decir los granjeros del norte de Europa se dirigieran a Estados Unidos, a Australia, al Cabo, a todos los sitios en que a cambio de la propiedad de la tierra hallasen el reconocimiento de su capacidad técnica para trabajar-la.”<sup>6</sup>*

Tentativas para mudar a inflexão dada por esta política de terras ocorreram, como bem sugere a trajetória do presidente Nicolas Avellaneda. Ao longo da sua carreira de político, escritor e advogado, Avellaneda demonstrou uma preocupação constante com os

---

Aires: Macchi, 2000, p.10.

<sup>3</sup> Ricardo Ortiz, *Historia Económica de la Argentina*, 5ª edição, Buenos Aires: Plus Ultra, 1978, p. 67-79.

<sup>4</sup> Hilda Sabato, *Capitalismo y ganadería en Buenos Aires: la fiebre del lanar, 1850-1890*, Buenos Aires: editorial Sudamericana, 1989, p.56.

<sup>5</sup> Nicolas Avellaneda, *Estudios sobre las leyes de Tierras Públicas*, Buenos Aires: Imprenta del Siglo, 1867, p. 166-7.

<sup>6</sup> Ricardo Ortiz, *Historia Económica de la Argentina*, 5ª edição, Buenos Aires: Plus Ultra, 1978, p. 109.

problemas relativos à imigração, à agricultura e à colonização. Defendeu seus pontos de vista a propósito da questão da ocupação e apropriação territorial, numa comparação constante com os Estados Unidos, que vinha obtendo sucesso na atração de imigrantes europeus. Considerava um erro estratégico o caráter fiscal que marcara a política de terras argentina até os anos 1860. A formação da propriedade privada sobre as terras baldias não deveria ser, na sua opinião, um negócio fiscal, uma operação para recolher dinheiro; devia visar em primeiro lugar o povoamento. Quando o objetivo era esse, o preço de venda da terra pública assumia uma importância secundária. Ao invés disso, entretanto, o caminho que vinha trilhando a Argentina duplicara o preço da terra, entre 1852-57. Um aumento dessa natureza afastava a imigração, pois implicava em perturbações na vida rural e disseminava a insegurança.<sup>7</sup>

Além de manter constante o preço da terra, os Estados Unidos garantiam com mais rigor a validade dos títulos de terra, enquanto que na Argentina *“los precios de la tierra son quizas mui crescidos todavia, si se tiene en cuenta lo poco que nuestros gobiernos garanten la propiedad territorial, sobretudo la que está próxima à las fronteras...”*<sup>8</sup>

Embora a especulação com terras tenha sido uma constante nos países de “fronteira móvel”, no caso da Argentina a valorização da terra foi um dos lados mais espetaculares da especulação que marcou a economia no século XIX. O encarregado dos negócios britânicos estimava que entre 1860 e 1865 o valor da terra havia duplicado em Buenos Aires. Em 1872, o *Buenos Aires Standard* afirmava que o valor da terra no entorno da capital havia aumentado cinquenta vezes entre 1850 e 1870. Houve casos registrados de valorização de terras cuja magnitude variava entre 150 e 1000, a partir da época da “conquista do deserto”<sup>9</sup> até 1910.<sup>10</sup> Cortés Conde estimou que entre 1903 e 1911, as regiões de Buenos Aires, Santa Fé, Córdoba, Entre Rios e La Pampa, a valorização da terra chegou a 285,7%, taxa bem superior a do aumento dos preços e salários.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Avellaneda, ob. cit., p. 169-170.

<sup>8</sup> Rafael Ruiz de Los Llanos, *El valor de la tierra*, Universidade de Buenos Aires: Imprenta del siglo, 1868, p.45.

<sup>9</sup> M. Rapoport et alii, ob. cit., p.26, nota como é contraditória a expressão “conquista do deserto”: “era necesario conquistar-lo, precisamente porque no era un desierto”.

<sup>10</sup> Jorge Sabato, *La classe dominante en la Argentina moderna. Formación y características*, Buenos Aires: CISEA, 1988, p.41-42.

<sup>11</sup> Roberto Cortés Conde, “Padrones de asentamiento y explotación agropecuaria en los nuevos territorios argentinos (1890-1910)”, Alvaro Jara, *Tierras Nuevas. Expansión territorial y ocupación del suelo en América (siglos XVI-XIX)*, México: El Colegio de México, 1973, p.116-119.

Esta subida notável do preço da terra ocorria quando no cenário internacional a atuação dos Estados Unidos estava levando à queda do preço da terra. Com efeito, a partir de 1850, o preço da terra caiu em decorrência da adoção da política de *homestead*. Assim como a Argentina, mas em menor medida, o Brasil não acompanhou esta queda e a política de terras de ambos ficou defasada.<sup>12</sup>

A lei de terras de 1876, conhecida como a lei Avellaneda, procurava focar as terras nacionais sob o ângulo do povoamento e seu objetivo era oferecer condições facilitadas de acesso à terra aos agricultores.<sup>13</sup> A lei previu a divisão do domínio público em setores de 40.000 há, subdivididos em lotes de 100 ha. Oito lotes em cada seção seriam reservados para as vilas e as terras municipais. Os 100 primeiros lotes de cada seção seriam distribuídos gratuitamente aos imigrantes enquanto que os demais se venderiam (a um máximo de 4 lotes por pessoa) a um preço módico, pagável em quotas divisíveis em 10 anos. Criava a Oficina de Terras e Colônias (subordinado ao Ministério do Interior), organismo que com o tempo ganhou péssima reputação, acusado de burocrático e corrupto. Alguns escândalos envolveram seus funcionários, acusados em 1910 de transferir enormes extensões do domínio público aos proprietários particulares influentes, recebendo em troca suborno. Embora a lei objetivasse a colonização, suas cláusulas permitiram a cessão de grandes extensões de terras às companhias de colonização privadas que podiam escolher, subdividir e colonizar terras por conta própria. Os especuladores utilizaram estas facilidades para distorcer a lei Avellaneda, de modo semelhante ao que ocorreu no Brasil com a lei de terras de 1850. Nos seus vinte e cinco anos de existência somente 14 das 225 companhias de colonização cumpriram as exigências contidas na lei.<sup>14</sup> Por outro lado, mesmo de modo deformado, a aplicação da lei Avellaneda ficou restrita aos territórios nacionais e afetou muito pouco a zona do cultivo de trigo.

Em Santa Fé, por exemplo, depois de 1850, o governo fundou colônias vendendo terras aos estrangeiros.<sup>15</sup> No período 1850-60 predominaram, embora em número pouco

---

<sup>12</sup> Tavares Bastos comenta esta situação em “Memória sobre Imigração”, *Os males do presente e as esperanças do futuro*, Rio de Janeiro: Cia. Ed. Nacional, 1939. Cf. L. Osorio Silva, “Tavares Bastos e a Questão Agrária no Império”, *História Econômica & História das Empresas*, n.1, junho de 1999, p.3-30.

<sup>13</sup> Avellaneda, ob. cit., p.172. Sobre os resultados da aplicação da lei de 1876 ver Nicasio Oroño, *Informe sobre colonización de tierras nacionales*, Buenos Aires: Imprenta de Martin Biedma, 1890.

<sup>14</sup> James R. Scobie *Revolucion en las pampas*, BA: Solar, 1982, p.150-156. Gastón Gori, *Inmigración y colonización en la Argentina*, BA: ed. Universitaria, 1986, p.88-102. Roberto Camacho, *Legislación rural argentina*, BA: Las Heras, 1944, p. 167-168.

<sup>15</sup> Miguel Angel Cárcano, *Evolución histórica del regimen de la tierra pública (1917)*, Buenos Aires: Eudeba, 1972, p.34.

significativo, as colônias enganosamente chamadas de “oficiais” que eram, na verdade, uma iniciativa particular sob controle governamental. Entretanto, a partir de 1895 a forma mais comum adotada foi a das colônias particulares, que implicavam no arrendamento subsidiado (através de um intermediário, em geral comerciante) da terra.<sup>16</sup>

Segundo Jorge Sabato, era evidente a influência da política de terras americana, de concessão de *homesteads*, na lei *Nacional de Colonización y Tierras*. Mas não obstante o fato desta política ser proclamada e propagandeada durante mais de trinta anos, sua aplicação enredou-se na malha de interesses a favor da concentração das terras, afastando-a do objetivo visado. Assim, quando na década de 1880, se efetivou a “conquista do deserto”, prevaleceram mais uma vez os métodos especulativos. Buenos Aires, Santa Fé e Córdoba consolidaram o feitiço ‘grande propriedade’ e logo estenderam-no a todo o território do Pampa.<sup>17</sup> A expedição militar de Roca contra os índios pampeanos em 1879-1880, duplicou as dimensões da província de Buenos Aires e agregou enormes quantidades de terras fiscais nacionais ao sul do rio Negro. Esta nova riqueza territorial foi distribuída na forma tradicional: vendida ou doada a proprietários de terras estabelecidos, ou a especuladores, em vastos lotes, por cifras irrisórias. Grande parte do custo militar da expedição foi obtido com bônus resgatáveis em terras públicas, num prazo de cinco anos. À medida que a fronteira avançava, com o desbravamento das terras, os portadores de bônus do governo escolhiam os lotes, ao custo de 400 pesos de prata por légua quadrada. Quando as terras foram oferecidas em leilão público, em novembro de 1882, cada comprador devia limitar-se em teoria a 40.000 hectares, mas os especuladores usaram agentes ou nomes fictícios para ultrapassar esse limite. O auge econômico de 1882-1889 apressou a alienação das terras fiscais. Os grupos comerciais de Buenos Aires, os investidores estrangeiros e os interesses especulativos adquiriram enormes extensões de terras, não só nos pampas mas também na Patagônia, Misiones e Chaco. Diz Sabato: “*Los intereses en juego neutralizaron las disposiciones de la ley nacional de 1876, restringieron los alcances de la ley de tierras de 1884 y aprovecharon en su favor la ley de la provincia de Buenos Aires, que en 1887, favorecía la creación de centros de colonización agrícola en su territorio.*”<sup>18</sup>

Uma lei que estipulava a entrega aos agricultores de pequenos lotes de terras públicas provinciais, morreu inapelavelmente na legislatura de Buenos Aires, em 1875. Por outro lado, a lei de 1887 que facultava aos proprietários a possibilidade de obter

---

<sup>16</sup> Ezequiel Gallo, *La pampa gringa*, BA: ed. Sudamericana, 1984, p. 69-73.

<sup>17</sup> Jorge Sabato, ob. cit., p. 54.

créditos nos bancos oficiais (Banco Hipotecário, por exemplo), com base na promessa de subdividir e colonizar uma porção de terras, foi usada para obter crédito fraudulentamente, sem que os demandantes tivessem a intenção ou a condição de cumprir o que estava estabelecido na lei. O Banco Hipotecário estava autorizado a emprestar, em dinheiro, até metade do valor da terra oferecida como garantia. Mas na verdade não emprestava dinheiro e sim distribuía *cédulas*. Estas *cédulas* eram negociadas no mercado e se prestaram a toda sorte de especulação financeira. Um analista afirma que as *cédulas* agrárias do Banco Hipotecário foram um instrumento de especulação inflacionária que permitiu aos grandes proprietários adquirirem mais terras e obterem mais financiamento, principalmente externo.<sup>19</sup>

Em 1896 um projeto de reforma da lei Avellaneda foi rechaçado no Congresso. Também foi derrotada a proposta de instituir um imposto progressivo sobre as terras ociosas com superfícies maiores que 10.000 hectares.

Quando em 1903, o Congresso promulgou finalmente uma legislação territorial de caráter amplo (lei orgânica 4167), que classificava as terras fiscais como de pastoreio, de agricultura ou florestais, e estipulava seu arrendamento ou venda sistemáticos, o processo de apropriação territorial estava, em grande medida, concluído. Toda a região do pampa passara havia muito tempo para mãos privadas, e as terras estavam monopolizadas, retidas em alguns casos com vistas à especulação, em outros devido ao prestígio que emprestava aos seus donos; outras ainda foram aproveitadas produtivamente em grandes empresas agrícolas, mas apenas excepcionalmente converteram-se em pequena propriedade de agricultores.

No final do século, as autoridades nacionais ou provinciais não se encontravam em condições de formular uma política de terras adequada às necessidades do imigrante ou do pequeno agricultor. Os governos já não possuíam terras nas zonas agrícolas. As terras do pampa estavam valorizadas e os proprietários não tinham nenhuma intenção de se separar delas. Os olhares pessimistas e o balanço negativo do período da grande expansão, detectados por Donghi na geração de 1890, mostra que a consciência crítica de que o modelo de acesso limitado à terra não produziria a sociedade desejada chegou quando a capacidade de reverter os rumos da apropriação territorial estava diminuída.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Jorge Sabato, ob. cit., p.55; também, M. Angel Carcano, ob. cit., cap.XIX.

<sup>19</sup> Jorge Sabato, ob. cit., p.105-7.

<sup>20</sup> Tulio Halperin Donghi, "Canción de Otoño en Primavera: previsiones sobre la crisis de la agricultura argentina (1894-1930)", in *El espejo de la historia*, BA: Sudamericana, 1987, p.253-276.

Nos princípios do século XX houve uma certa subdivisão das propriedades devido à crescente elevação dos preços da terra. Mas essas propriedades ainda que menores eram compradas por investidores da cidade que depois as arrendavam aos agricultores. O surgimento do arrendatário foi uma herança direta da política territorial tradicional.

Segundo Cortés Conde, a crise de 1890 levou uma parte da população das cidades para o campo (e houve uma reconversão de trabalhadores industriais ou de serviços para atividades agrícolas), o que deveria ter provocado a proliferação dos pequenos proprietários, mas isso não ocorreu porque as terras já estavam ocupadas desde 1880, quando houve o movimento de ocupação da fronteira. Como vimos, o efeito foi o de uma enorme valorização das terras. Assim como no caso brasileiro, a valorização decorreu mais de um acentuado monopólio do meio de produção fundamental do que de uma dinamização do mercado de terras. Mas o caso argentino tem a especificidade da generalização do arrendamento, cuja importância ultrapassa, talvez, a de qualquer outro país. Esta condição funcionou especialmente bem entre 1887 e 1895 na região de Santa Fé. Embora a situação dos arrendatários fosse melhor que a dos *peones* e *medieros* (cujos contratos eram em geral mal regulamentados), não muitos alcançaram a situação de proprietários, devido ao brutal aumento do preço durante todo o período.<sup>21</sup>

Para certos autores, como Colin Lewis, a passagem da elite de proprietários do pampa úmido da criação de ovelhas para a produção de carne bovina, na virada do século, pode ser vista como prova do talento empresarial da oligarquia rural bonaerense e atestar a vitalidade econômica do latifúndio argentino que, como no sistema clássico inglês, descrito por Marx – grandes senhores de terras, arrendatários e proletariado rural – forneceu respostas eficientes e flexíveis às sinalizações do mercado.<sup>22</sup> Ou, como sugere Cortés Conde, esse tipo de acomodação da estrutura legal, que se consolidou na zona bonaerense-pampeana, não teria conseguido o enorme êxito proporcionado aos estabelecimentos que se criaram nessas condições não fosse a fertilidade das novas terras e a onda crescente dos preços agrícolas que levaram os proprietários e arrendatários a essa nova aventura especulativa.

---

<sup>21</sup> Sobre os arrendatários, Walter Nugent, *Crossings. The Great Transatlantic Migrations, 1870-1914*, Bloomington: Indiana University Press, 1995, p.118. Sobre a parceria, Rosemary Thorp, *Progreso, pobreza y exclusion*, New York: Banco Interamericano de Desarrollo, 1998, p.66.

<sup>22</sup> Colin Lewis, *The Argentina: from economic growth to economic retardation (1850s-1980s)*, texto apresentado nas II Jornadas de Historia Económica da Asociación Uruguaya de Historia Económica, Montevideo, julho de 1999, p.14.

Ainda para outros autores, como Richard Slatta, a consequência do sentido dado ao processo de apropriação das terras públicas nacionais foi aumento constante do poder dos proprietários de terras desde o tempo de Rosas e Urquiza:

*“For a century after independence, powerful landowners shaped the nation's destiny through purposeful legal, economic, military, and political actions. Ruling elites ably protected and promoted their own classe interests at the expense of the rural and urban masses.”<sup>23</sup>*

Comentando a situação agrária um informe do Ministério da Agricultura afirmava: *“Nuestra legislación agrária es en cierto modo abundante para las tierras fiscales, pero sin que se apliquen mayormente para las que quedan aún en poder del Estado”*.<sup>24</sup>

Muitos trabalhos estipulam os anos 1870-1880 como o início do processo de formação da Argentina moderna e sua inserção no desenvolvimento geral do capitalismo. Explicam o grande sucesso da economia argentina do final do século XIX e começos do XX pelas vantagens comparativas oferecidas pela pampa úmida para produzir justamente as matérias primas e os alimentos de demanda crescente na Europa, a escassez de mão de obra resolvida com a imigração e a falta de capitais suprida pela oferta internacional. O papel desempenhado pela política de terras neste processo, como dissemos anteriormente, constituiu uma preocupação constante da historiografia argentina, sem que se tenha chegado a uma interpretação de consenso. Hilda Sabato enxerga grosso modo duas vertentes na historiografia argentina. De um lado estão aqueles que destacam o crescimento espetacular da economia argentina e ao fazê-lo se empenham em demonstrar que, dentro da situação da economia internacional da época, o país fez excelente uso dos seus recursos e das suas vantagens comparativas, e organizou uma economia de mercado voltada para o máximo aproveitamento dos fatores de produção. Ao fazê-lo sinalizam, portanto, que a questão agrária teve pouco a ver com os problemas enfrentados pela economia argentina ao fim desse período de expansão, causados principalmente pela alteração da conjuntura econômica internacional. Estão neste grupo Cortés Conde e Diaz Alejandro.<sup>25</sup> De outro lado estão aqueles que enfocam sobretudo as limitações desse processo de crescimento ao estabelecimento de uma economia capitalista plenamente independente. Esta vertente procura desnudar o caráter da

---

<sup>23</sup> Richard Slatta, *Gauchos & the vanishing frontier*, Lincoln and London: University of Nebraska Press, 1992, p.3.

<sup>24</sup> Emilio Lahite, *Informes y Estudios de la Dirección de Economía Rural y Estadística do Ministério de Agricultura de la Nación*, Buenos Aires: Gráficos del Min. De Agric. De la Nación, 1920, p.13.

<sup>25</sup> Roberto Cortés Conde, *El progreso argentino, 1880-1914*, Buenos Aires, 1979; Carlos Diaz Alejandro, *Ensaio sobre la historia económica argentina*, Buenos Aires: Amorrortu, 1983.

dependência e da sujeição da economia argentina aos mercados e capitais internacionais. E também, aponta os obstáculos internos ao desenvolvimento pleno, em particular aqueles representados pela estrutura da propriedade da terra, altamente concentrada, que teria atuado como um freio ao desenvolvimento das forças produtivas e, em consequência, ao capitalismo. Neste campo encontram-se Ferrer, Ortiz e Giberti.<sup>26</sup> Uma senda derivada desta última vertente encontra-se, ainda segundo Sabato, nos trabalhos de Jorge Sabato e Ernesto Laclau. Na sua opinião, estes trabalhos dão conta de explicar a extraordinária expansão da economia argentina no período de auge da economia agropecuária exportadora (de meados do século XIX até 1930), assim como do seu estancamento posterior e concluem que os mesmos fatores que foram responsáveis pelo crescimento também foram a causa da sua limitação. O funcionamento do capitalismo dependente argentino, segundo Laclau, dependeu da existência de uma renda diferencial em escala internacional a favor da produção agropecuária argentina, consequência da grande fertilidade das planícies pampeanas. Esta situação implicava na transferência de excedentes dos países consumidores à região produtora, mas significava ao mesmo tempo uma estreita dependência das condições do mercado comprador, já que o volume desses excedentes estava diretamente vinculado aos preços do mercado e portanto da demanda. A expansão da renda teria ocupado o lugar da acumulação de capital nos países capitalistas avançados. Percebe-se como neste caso, o motor da expansão – a renda diferencial- era ao mesmo tempo a causa da sua limitação: dependência do exterior, modelo de crescimento que se baseava mais na obtenção dessa renda do que na reprodução ampliada do capital, um padrão de distribuição do poder e da riqueza que reservava um lugar central à oligarquia proprietária de terras. Jorge Sabato discorda de Laclau quanto aos principais beneficiários do modelo. Para Sabato, as classes mais bem colocadas para se apropriarem desta renda estavam localizados nos setores comerciais e financeiros. A base da classe dominante estava, portanto, menos na concentração da propriedade da terra e mais na sua implantação no mundo do comércio e das finanças, embora ser proprietário de terras fizesse parte dos seus negócios.<sup>27</sup> De todo modo, o forte vínculo ligando o mundo dos negócios (comércio e finanças) à especulação com terras e a concentração da propriedade necessária para a obtenção de grandes lucros com esta

---

<sup>26</sup> Ricardo Ortiz, ob. cit; Aldo Ferrer, *La Economía Argentina*, 16ª edição, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1996 e Horacio Giberti, *Historia económica de la ganadería argentina*, Buenos Aires, 1954.

<sup>27</sup> Jorge Sabato, ob. cit. e Ernesto Laclau, “Modos de producción, sistemas económicos y población excedente. Aproximación histórica a los casos argentino y chileno”, *Revista latinoamericana de Sociología*, v.5, 1969, p.276 e seguintes.

especulação impediram o estabelecimento de qualquer política de terras que não fosse totalmente subserviente aos seus interesses.

### **A lei de terras de 1850**

A influência exercida pelo exemplo dos Estados Unidos no equacionamento da questão agrária brasileira, em meados do século XIX, foi, em primeiro lugar, no sentido de assegurar a compatibilidade da instituição escravista com o desenvolvimento econômico. Como é amplamente conhecido, a proibição do tráfico internacional de escravos fez florescer o tráfico interprovincial que teve por consequência a concentração de cativos na região Centro-sul do país. Mas até 1870 isto não pareceu preocupar sobremaneira as classes dominantes que acreditavam ser possível conciliar a existência de um setor escravista na sociedade com a introdução de imigrantes livres, seja para trabalharem nas fazendas, seja para comprarem um lote de terras e se tornarem pequenos proprietários. Percebe-se a importância da inspiração americana, vista sob o prisma dos interesses imediatos dos senhores de escravos que falhavam na percepção de que aquela convivência não ia durar. Em relação à atração de imigrantes estrangeiros, o exemplo americano inspirou o governo brasileiro a regulamentar os títulos de terras que se encontravam em completa balbúrdia. A opinião dominante nos círculos próximos ao poder está bem expressa nas palavras de Handelmann, o historiador alemão que se correspondia com o imperador:

*“A medição e demarcação de pequenos lotes de terras ao alcance de medíocres fortunas, situados em pontos convenientes, e expostos à venda, de maneira que o imigrante possa contar obtê-los logo após a sua chegada, ou logo que lho permitam seus recursos, se não são por si sós a condição exclusiva de imigração (espontânea), são, sem dúvida, a mais poderosa alavanca para fomentá-la. Isto se comprova desde decênios na União Americana, e, sem dúvida, ela deve justamente a seu bem organizado sistema de parcelamento e à venda de terras públicas a incessante corrente imigratória que se derrama ali.”<sup>28</sup>*

A promulgação da Lei de Terras de 1850, mudando o estatuto da propriedade territorial no Brasil, procurava estabelecer uma política de terras que regulasse a situação dos títulos de terras e estimulasse a imigração. A motivação de curto prazo que inspirou a adoção da lei não deve entretanto, nos fazer esquecer a sua importância para a história

---

<sup>28</sup> H. Handelmann, *História do Brasil*, Belo Horizonte/São Paulo: Itatiaia/Edusp, 1982, tomo.II, p.349.

da propriedade da terra no Brasil, que como veremos foi, finalmente, o aspecto mais duradouro da sua influência.

Pelos efeitos que teria sobre o destino ulterior das terras públicas, o primeiro aspecto a ser destacado na lei é como ela definia as chamadas terras devolutas. No seu artigo 3<sup>o</sup> a lei dizia serem terras devolutas:

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

*Parágrafo 2<sup>o</sup>: As que não se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem forem havidas 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 3<sup>o</sup>: As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por esta lei.*

*Parágrafo 4<sup>o</sup>: As que não se acharem ocupadas por posse, que apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta lei.*

Esta definição tornou legal o sentido com o qual o termo devoluto vinha sendo aplicado desde os tempos coloniais, como sinônimo de vago. O sentido original de devoluto era aquele de terra concedida, que pelo fato de o concessionário não preencher as condições da concessão, voltava ao senhor original, isto é, à Coroa. Entretanto, com o tempo, o segundo significado de devoluto entrou definitivamente para a língua portuguesa.

O termo devoluto foi empregado na lei nas duas acepções, a antiga e a moderna, de vago, inculco. Além disso, a lei definia as terras devolutas por exclusão. Esta escolha, de chamar as terras públicas nacionais de terras devolutas, e de defini-las por exclusão – as que não estiverem no domínio particular...etc. – divide até hoje a opinião dos especialistas. Para alguns como Costa Porto e Manuel Linhares de Lacerda, a utilização desse termo como sinônimo de vago causou muita confusão na história posterior da apropriação territorial, e, portanto, se o intuito da lei era esclarecer a matéria, isto foi um erro irreparável.

Dentre os que têm a opinião contrária, destaca-se Messias Junqueira, para quem a lei de 1850 conceituou claramente o instituto jurídico das terras devolutas. Para esse autor, a lei teve um pensamento fixo: respeitar a detenção daquele que, sem título de domínio em ordem, estivesse, entretanto, em contato com o solo, com ocupação expressa por dois requisitos imprescindíveis: cultura efetiva e morada habitual. Fosse esse ocupante antigo sesmeiro ou simplesmente posseiro, a lei respeitaria suas terras, contanto que ele efetivamente as cultivasse. A lei respeitaria também todos aqueles que tivessem um título legítimo de propriedade. Mas é bom lembrar que até aquela data, para

que fosse possível ser um legítimo proprietário, o requisito de cultura efetiva e morada habitual teria que estar sendo respeitado, porque todas as concessões de terras – fossem sesmarias ou terras cedidas a colonos – haviam sido feitas com a condicionalidade do cultivo. Em consequência, Messias Junqueira afirma que segundo a lei era possível formular a seguinte definição: *“Terras devolutas são as que não estão incorporadas ao patrimônio público, como próprios, ou aplicadas ao uso público, nem constituem objeto de domínio ou de posse particular, manifestada esta em cultura efetiva e morada habitual.”*<sup>29</sup>

Portanto, para este autor, o espírito da lei, ao identificar terra devoluta com terra inculta, era estimular o aproveitamento da terra e respeitar todo aquele que efetivamente cultivasse as terras. Tanto isso era verdade, argumenta Messias Junqueira, que a lei, no seu artigo 8º, garantia a posse da parte com cultura efetiva e morada habitual do sesmeiro ou posseiro que não cumprisse as determinações da própria lei. É verdade que o artigo 11 afirmava que sem o título de propriedade, que só podia ser obtido por meio do cumprimento das determinações da lei (em especial a medição), o possuidor não poderia vender, nem hipotecar as suas terras. Ele continuava possuidor dos terrenos que efetivamente cultivasse, mas não se tornava proprietário. Mas afirma o autor, o artigo 8º combinado com o artigo 179 inciso XXII da Constituição imperial de 25 de março de 1824 (que garantia o direito de propriedade em toda a sua plenitude) protegeu os ditos possuidores da ameaça contida no artigo 11, que jamais foi cumprida.

Existem, no entanto, outras interpretações para a lei. Diz Manuel Linhares que para efeito da aplicação da lei, pensando-se nos seus desdobramentos para além da situação à qual ela estava sendo aplicada, não é possível assimilar terras devolutas a terras vagas. Em razão disso criticou o uso do termo devoluto na forma da lei. Isso porque, no artigo 3º parágrafo 2º, em que eram definidas por exclusão as terras devolutas, excluíram-se da definição as terras que se achavam no domínio particular por qualquer título legítimo. Esse artigo, combinado ao artigo 8º (aquele que garantia a posse das terras cultivadas, mas não transformava o posseiro ou sesmeiro em proprietário), impedia que se considerasse devoluto como idêntico a inculto.

*“As observações que aqui ficam têm grande importância porque se dissuade a errônea convicção de ser devoluto sinônimo de inculto –pois as terras cultivadas de posse caduca e não legitimada também são devolutas embora estejam ocupadas com plantações. De outra parte, os terrenos incultos quando estiverem no domínio particular, por qualquer título legítimo não se consideram devolutos segundo os expressos termos do Parágrafo 2º da lei.”*<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Messias Junqueira, *As terras devolutas na reforma Agrária*, São Paulo: Graf. Da Revista dos Tribunais, 1964, p.68

<sup>30</sup> Manuel Linhares de Lacerda, *Tratado das Terras do Brasil*, vol.1, Rio de Janeiro: ed. Alba, 1960,

Compreende-se porque também Costa Porto criticou o uso do termo devoluto quando se queria tratar de terras vagas.<sup>31</sup> Teria sido melhor que se tivesse guardado o termo apenas para aquelas terras que haviam sido cedidas e cujos beneficiários, por não cumprirem as determinações da lei, perdiam o direito a elas e, portanto, deviam “devolvê-las”. As outras terras, não ocupadas, vagas, deveriam ser tratadas na lei de forma separada. Mas tal não ocorreu.

Até certo ponto, ambos os lados da polêmica tem uma parte da razão. Messias Junqueira acerta ao afirmar que naquele momento, terra devoluta e terra inculta eram a mesma coisa, porque mesmo se estivesse na posse de algum particular deveriam retornar à Coroa. Por sua vez, Manuel Linhares está certo quando afirma que, da vigência da lei, em diante, possuindo o proprietário um título legítimo, suas terras não mais poderiam ser retomadas, estivessem cultivadas ou não. Isto porque a lei estava operando a transição de uma forma condicional de cessão de terras para a forma burguesa do tipo use e abuse do Direito romano. E tem mais razão ainda Costa Porto ao dizer que foi um absurdo que assim sendo, se usasse o mesmo termo para designar as terras que deveriam ser *retomadas* pelo Estado e as terras que teoricamente *já estavam em seu poder porque eram o patrimônio de terras vazias* (no sentido do século XIX). Era com essas terras que a lei deveria ter se preocupado. Ao invés disso confundiu os conceitos e quem lucrou com isso foram os açambarcadores de terras públicas: posseiros, grileiros etc.

Com o passar do tempo abandonou-se o cultivo como critério de definição para as terras devolutas. E terras devolutas ficaram sendo definidas apenas por exclusão, simplesmente como 1) as que não estavam aplicadas a algum uso público nacional, estadual ou municipal; 2) as que não estavam no domínio particular, em virtude de título legítimo.<sup>32</sup>

Havia, sem dúvida, a intenção do Estado imperial de que a lei fornecesse aos poderes públicos os mecanismos necessários para exercer o domínio sobre as chamadas terras devolutas, regulamentando a sua passagem para o domínio privado e, ao mesmo tempo regulasse a situação das terras que já haviam passado a esta condição.

Nos seus artigos iniciais, a lei proibia a aquisição de terras devolutas por outro meio que não a compra. Por outro lado, determinava a forma como os particulares,

---

p.129.

<sup>31</sup> José da Costa Porto, *Sistema sesmarial no Brasil*, Brasília: ed. da UNB, s/d, p.144.

tivessem eles títulos legítimos ou não, poderiam se tornar proprietários plenos. Para isso bastava que medissem e demarcassem suas terras e entrassem com um pedido para expedição de título que seria fornecido por uma repartição geral das terras públicas a ser criada. O governo marcaria os prazos dentro dos quais deveriam ser medidas as posses e as sesmarias, designaria e instruiria as pessoas que fariam as medições, podendo, caso julgasse conveniente, prorrogar os prazos marcados. Cabia ao governo realizar a medição das terras devolutas, respeitando os direitos dos posseiros e sesmeiros, o que significava respeitar os prazos marcados para o cumprimento das determinações da lei.

Cabia ao governo, também, prover os meios práticos pelos quais seria extremado o domínio público do domínio particular especificando quais as autoridades que procederiam administrativamente na execução dessa tarefa. Essas regras seriam especificadas no regulamento que seguiria a lei.<sup>33</sup>

O governo reservaria as terras devolutas que julgasse necessário para a colonização indígena, para a fundação de povoações e para a construção naval. Organizaria também por freguesias, o registro das terras possuídas, a partir de declarações feitas pelos próprios possuidores, impondo multas àqueles que deixassem de fazê-lo nos prazos marcados.

Estava o governo autorizado a vender as terras devolutas em hasta pública ou fora dela, como e quando julgasse conveniente. Os lotes mediriam 500 braças de lado (121 hectares). O preço da terra variaria dentro dos seguintes limites: meio real e dois réis por braça quadrada, segundo a qualidade e situação dos lotes.

Em relação à imigração, a lei determinava que os estrangeiros que comprassem terras e nelas se estabelecessem seriam naturalizados, se quisessem, depois de dois anos de residência, e ficariam isentos de serviço militar, mas não do serviço da Guarda Nacional do município. Ficava também autorizado o governo a mandar vir anualmente, à custa do Tesouro, um certo número de colonos livres para serem empregados, pelo tempo que fosse marcado, em estabelecimentos agrícolas, nos trabalhos dirigidos pela administração pública ou na formação de colônias nos lugares que estas mais conviessem, tomando antecipadamente as medidas necessárias para que tais colonos achassem emprego assim que desembarcassem.

O produto da venda das terra e dos direitos de chancelaria seria aplicado na ulterior medição das terras devolutas e na importação de colonos livres.

---

<sup>32</sup> Altir de Souza Maia, *Curso de Direito agrário*, n.6, Brasília: fundação Petronio Portela, 1982, p.21

<sup>33</sup> A função foi atribuída a um Juiz Comissário, nomeado especialmente para a ocasião e não

A lei foi concebida num espírito conciliatório. Queria estancar o apossamento das terras devolutas, mas não queria contrariar os posseiros. Tornou inoperante a proibição da posse. Retirou do projeto anterior o imposto territorial, desistindo assim de uma importantíssima fonte de recursos. Previa a instalação de colonos nas terras públicas vendidas para a formação de colônias, mas prometia usar os recursos arrecadados na importação de trabalhadores para as fazendas. Todas estas conciliações demonstram que não havia uma corrente forte dentro da sociedade brasileira que propugnasse uma política de terras diferente daquela que marcara a história agrária colonial. Isto é, a formação de extensos latifúndios.

Como dissemos anteriormente, a historiografia aponta como motivação principal da adoção da lei os desdobramentos esperados da cessação do tráfico de escravos. Estes desdobramentos eram fundamentalmente pensados em relação à imigração estrangeira, sua atração e localização.<sup>34</sup> Neste particular, nota-se que a lei teve na historiografia destino oposto àquele da lei de sesmarias. Nesta última, em geral, os autores não enxergavam o aspecto concernente à questão da mão de obra e na lei do século XIX é apenas este o aspecto destacado. Procuramos mostrar como a esses fatores é necessário agregar a transformação do caráter da propriedade. A instituição da propriedade plena foi um passo muito importante na consolidação do Estado imperial e indispensável para a modernização da sociedade e da economia.

O Regulamento promulgado em 1854 dificultou a delimitação das terras públicas, emperrando mais ainda os ineficientes serviços de terras que deveriam demarcá-las para nelas estabelecerem os imigrantes, que por suposto não acorreram na mesma proporção que iam para os Estados Unidos, ou mesmo para a Argentina.

O ponto fraco do Regulamento era o fato de que a iniciativa primeira, aquela 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 iniciariam a devida medição e demarcação e isso tornaria possível a destinação dessas terras para a venda e a 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

---

pertencente aos quadros da magistratura.

<sup>34</sup> Emília Viotti da Costa, *Da Monarquia à República: momentos decisivos*, 3ª ed., São Paulo: Brasiliense, 1985 e José de Souza Martins, *O cativo da terra*, São Paulo: Livraria editora Ciências Humanas, 1979, por exemplo.

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 ou 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.

A elaboração do cadastro de terras não funcionou, e o chamado Registro do vigário foi outra porta aberta para as fraudes.<sup>35</sup> As legislações seguintes continuaram deixando em aberto a delimitação das terras públicas que até hoje (2001) ainda não se completou.

A questão que resta em suspenso é porque os possuidores de terrenos não acorreram às instâncias administrativas para regularizarem seus títulos, ou mesmo obterem um. Em trabalho anterior apresentamos a hipótese da razão se encontrar nas brechas deixadas abertas pela legislação, consistindo sobretudo na circunstância de que a possibilidade de não fazê-lo não acarretava a perda dos terras. Assim se expressou Teixeira de Freitas, o respeitado jurista do Império, cuja obra serviu de referência para o Código Civil de 1916:

*“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 usando, deixando de proceder à respectiva medição nos prazos marcados, incorrem em comisso do artigo 8º da Lei de 18 de setembro de 1850. Não se confunda com este comisso o da legislação das sesmarias atendido nos casos de revalidação.”<sup>36</sup>*

Em consequência, a lei de 1850, que deveria ser uma lei de definição do destino a ser dado às terras públicas (termo cuidadosamente evitado na lei e nas discussões parlamentares), não conseguiu nem demarcar as terras devolutas. Com isso, a implementação de *qualquer* política de terras visando a colonização ficou prejudicada.<sup>37</sup>

Um observador estrangeiro notou, com razão, que dada a situação de fraqueza do Estado frente aos proprietários de terras, era bem mais importante estabelecer uma

---

<sup>35</sup> Ver Ligia Osorio Silva, *Terras devolutas e Latifúndio*, Campinas: ed. da UNICAMP, 1996, capítulo IX.

<sup>36</sup> Augusto Teixeira de Freitas, *Consolidação das Leis Civis*, 5ª ed., Rio de Janeiro: Jacinto Ribeiro dos Santos, 1915, p. 461.

<sup>37</sup> Examinamos mais de 150 Relatórios de Presidentes de Província, entre 1850 e 1930 onde o andamento dos Serviços de Terras mostra o fracasso da lei neste aspecto. *Terras devolutas...ob. cit.*, passim.

política para as terras que ainda estavam em seu poder do que se preocupar em recuperar aquelas já apossadas, nas mãos de particulares.

*« Toutefois, entre les dangers d'une réforme de la gestion des terres publiques et les dangers de leur régime présent, il n'y a point d'hésitation justifiable. Ce serait d'ailleurs par la rigueur de la reconnaissance des titres que le gouvernement soulèverait la population agricole. Or, il est bien plus important de sauver le domaine qui lui reste que de tâcher de revendiquer celui dont les abus du passé l'ont dépouillé. C'est à l'invasion pour le présent et pour l'avenir qu'il est pressant d'opposer un obstacle insurmontable, sans reculer devant les sacrifices nécessités par les moyens.<sup>38</sup>*

Mas, embora este objetivo não tenha sido alcançado, uma vez que muitos dos artigos da lei permaneceram letra morta, a lei de 1850 tem uma importância fundamental na formação da propriedade da terra porque desempenhou o importante papel de delimitar o espaço de relacionamento entre o poder público e os proprietários de terras.

O fato de que, graças às falhas na sua composição, a lei tenha servido, no período da sua vigência e até bem depois, a regularizar a posse – que continuou a ocorrer desenfreadamente - e não a estancá-la, constitui, talvez, o aspecto mais distintivo da formação da propriedade da terra no Brasil. Vale notar que esta forma de apropriação ainda não perdeu sua importância nos dias atuais, apesar dos esforços empreendidos por algumas administrações.

Depois de 1870, o fracasso da tentativa de conciliar a escravidão com o trabalho livre esteve patente, no plano externo, na eclosão da Guerra Civil americana e na derrota do sul escravista, e no plano interno na adoção da lei do Ventre Livre.

*“Os resultados do primeiro censo nacional, o de 1872, vieram confirmar as suspeitas e as apreensões em torno de um desequilíbrio que tornava a escravidão ainda mais vulnerável às pressões do poder, enfraquecendo o compromisso da grande lavoura nortista com a instituição servil ao concentrar nas províncias cafeeiras 2/3 de toda a população escrava do país. Era a sobrevivência do sistema escravagista que estava em jogo e os mais pessimistas, até mesmo o Imperador, temiam inclusive a repetição no Brasil do conflito regional que, nos Estados Unidos, levava à guerra de secessão. Nesta mudança de atitudes, o divisor de águas é, sem dúvida, a lei Rio Branco, que emancipou o ventre. O apoio dispensado pelas bancadas nortistas à sua aprovação é que fez nascer, entre os representantes das províncias cafeeiras, as primeiras desconfianças com relação ao tráfico (interprovincial), os primeiros temores de que ele operasse em detrimento dos interesses escravocratas.<sup>39</sup>*

---

<sup>38</sup> Auguste Straten-Ponthoz, *Le Budget du Brésil (ou Recherches sur les ressources de cet empire dans leurs rapports avec les intérêts européens du commerce et de l'émigration)* Bruxelles, Librairie de C. Muquardt, 1854, p.40-1.

<sup>39</sup> Evaldo Cabral de Melo, *O Norte Agrário e o Império*, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1984, p.33.

À medida que os cafeicultores se distanciaram do sistema escravista, cresceu o interesse pela imigração subsidiada para as fazendas de café, e o estado de São Paulo se empenhou nesta direção. Vale notar o papel desempenhado pela existência de terras “não apropriadas” na marcha do café para o oeste. Ao transformar-se em produto de exportação, o café teve sua produção concentrada na região montanhosa próxima ao Rio de Janeiro. Expandiu-se pelo Vale do Paraíba e depois dos anos 1860 tomou o rumo das terras roxas de São Paulo. A empresa cafeeira, segundo Celso Furtado, apresentava baixo grau de capitalização porque se baseava amplamente na utilização do fator terra.<sup>40</sup> Às vezes as terras devolutas estavam ocupadas pela agricultura de subsistência de pequenos posseiros que foi preciso “deslocar”:

*“Na medida em que as fronteiras do café deslocam-se para o interior do país, a proporção de terras ‘devolutas torna-se maior. Então os homens do café ocupam, apropriam-se dessas terras. Para fazer isso, era necessário estabelecer um título de propriedade, coisa fácil para a burguesia cafeeira, que controlava diretamente o poder. Assim, de um dia para o outro, essas terras tornavam-se sua propriedade e eles podiam nelas estabelecer o café. Como essas terras jamais haviam ‘pertencido’ a alguém, a lei estava do lado do proprietário. Tratava-se simplesmente de expulsar os ocupantes. Para isso, a burguesia cafeeira empregava homens hábeis no gatilho. Se a resistência era muito grande, ela apelava para a milícia estadual ou mesmo para o exército.”*<sup>41</sup>

Retomando a questão colocada por Celso Furtado, Sergio Silva afirma que o fraco desenvolvimento do capital ao nível da produção “parece explicar-se pela abundância de terras, pela possibilidade de expandir a monocultura cafeeira com sucessivos avanços da fronteira agrícola e com poucos investimentos diretamente produtivos”. E conclui que a disponibilidade relativa de terras foi, em si mesma, um elemento determinante das formas de desenvolvimento do capital.<sup>42</sup>

Para regularizar a situação dos grandes posseiros o estado de São Paulo promulgou uma lei em 1921, regulamentada em 1922, que legalizou a situação de todas as posses irregulares do estado.<sup>43</sup>

O desinteresse do governo imperial pela política de colonização inaugurada pela lei de 1850 pode ser observada nos percalços sofridos pelas tentativas de formação de núcleos coloniais. Além disso, como dissemos anteriormente, os preços colocados nos

<sup>40</sup> Celso Furtado, *Formação Econômica do Brasil*, 6ª ed., Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964, p. 138.

<sup>41</sup> Sergio Silva, *Expansão cafeeira e Origens da Indústria no Brasil*, São Paulo: Alfa-Ômega, 1976, 71.

<sup>42</sup> Idem, *ibidem*, p.73-74.

<sup>43</sup> A lei nº1844 de 27/12/1921, promulgada no governo de Washington Luís é chamada de “Jubileu do grileiro” no jargão jurídico. Ligia Osorio Silva, *Terras devolutas....*, ob. cit., p.289.

lotes de terras que deveriam ser vendidos aos imigrantes não acompanharam a tendência internacional de baixa do preço da terra na segunda metade do século, demonstrando que se interesse houvera no momento da elaboração da lei, este interesse enfraqueceu a ponto de praticamente desaparecer ao longo dos últimos anos do Império e primeiros da República exceto no Rio Grande do Sul.

Restou, portanto, como papel essencial desempenhado pela lei de 1850, operar a transição de um sistema concessionário de doação de terras (sesmarias) para um sistema de propriedade plena. Como em outras situações históricas, a redefinição dos direitos de propriedade foi feita *pelos* e *para* os proprietários de terras, de modo que a concentração da propriedade da terra foi reafirmada.

Os desdobramentos da aplicação da lei de 1850 continuaram com mais intensidade após a derrubada da monarquia. Com a República e a passagem das terras devolutas para o domínio dos estados, agudizou-se ainda mais o efeito perverso da lei de 1850, com o agravante de que foram pouquíssimas as iniciativas no sentido do estabelecimento de uma política de colonização ou assentamento que minimamente contrabalançasse a proliferação dos latifúndios improdutivos. Protegidos pela aplicação perversa da cláusula que garantia as posses (cultura efetiva e morada habitual), multiplicaram-se os “grilos” e as posses irregulares e continuou o processo de passagem das terras devolutas para o domínio privado sem controle dos poderes públicos e sem que estes manifestassem grande preocupação com o uso anti-social das terras apropriadas. A situação social imperante no campo, neste período, caracterizada pela presença do “coronelismo”, fenômeno amplamente analisado na bibliografia especializada, garantiu a permanência do modelo altamente concentrado de apropriação territorial.

O período da Primeira República não se caracterizou apenas pela inexistência de uma política de terras, que não se limitasse à observação passiva do processo de constituição da propriedade privada da terra às custas do patrimônio público. Desencadeou-se neste momento, outra vez uma polêmica em torno da possibilidade do Estado desenvolver projetos envolvendo as terras devolutas. Por trás da discussão estavam embutidas duas polêmicas referentes ao papel do Estado diante dos ocupantes privados. De um lado discutia-se a possibilidade do Estado recuperar seu patrimônio caso os posseiros não cumprissem as determinações da lei, como por exemplo, a obrigatoriedade da demarcação. Esta capacidade nunca foi, na prática, reconhecida pois,

---

como vimos, a “cultura efetiva e a morada habitual” aliada à uma interpretação benévola da lei garantiam a posse da terra aos posseiros rebeldes. Por outro lado, discutia-se também a possibilidade do Estado salvaguardar seu patrimônio, defendendo-se de novos apossamentos, através da proibição do usucapião das terras públicas.

A promulgação do Código Civil fez aparecer uma corrente expressiva de juristas que defendia a possibilidade do usucapião das terras públicas, o que significava na prática a derrubada do artigo 1º da lei de 1850, que continuava em vigor. Esta corrente propugnava a identificação do termo devoluto a vago, o que em outros termos queria dizer que o Estado era um proprietário como outro qualquer diante das suas terras, sujeito portanto ao usucapião. A corrente contrária defendia a posição de que devoluto não era sinônimo de vago, mas de público e, também, que o Estado não era um proprietário como os outros mas sim o guardião dos bens públicos aos quais deveria dar uma destinação social.

A polêmica resolveu-se sobretudo na prática. Como a posse continuou a ser tolerada, sobretudo nas terras devolutas, prevaleceu a impossibilidade do Estado aplicar uma política de terras que contrariasse os interesses dos grandes açambarcadores de terras públicas. E, para completar a vitória, difundiu-se a idéia de que todas as terras brasileiras estavam distribuídas de sesmarias no início do século XIX e que a propriedade da terra sempre fora, desde a sua origem, *plena e absoluta*. Estando o Estado (de bom grado) com as mãos atadas nestas circunstâncias, nenhuma política de terras, que visasse a proliferação dos pequenos proprietários pode ser aplicada no século XIX.

### **“Abundância de terras”, políticas de terras e sistemas de poder**

Seguindo a bibliografia consagrada no Brasil e na Argentina para a análise das políticas de terras deparamo-nos, numa ponta do processo, com especuladores, investidores estrangeiros, grandes proprietários, comerciantes e militares beneficiando-se do processo de apropriação territorial em detrimento de ex-escravos, imigrantes, peones, gauchos, etc. Na outra ponta, os Estados nacionais em fase de consolidação aparentemente incapazes de ordenar de outro modo a apropriação territorial. A retomada da discussão coeva mostra que, na época, para o primeiro grupo, a “abundância de terras” foi vista como um obstáculo a ser contornado.<sup>44</sup> Seja na visão paradigmática de

---

<sup>44</sup> Colocamos a expressão entre aspas porque trata-se de uma abundância relativa, uma vez que estes territórios, muitas vezes, se achavam ocupados por população autóctone, assunto que

Sarmiento, que enxergava os “espaços vazios” como local da barbárie, seja no Parlamento brasileiro, onde as discussões a propósito do primeiro projeto de lei de terras giraram com frequência em torno das teorias de Wakefield sobre o preço da terra, a visão das terras da “fronteira” como um manancial de riquezas, comum nos Estados Unidos, não caracterizou o discurso dos políticos do período.<sup>45</sup> A razão desta preocupação estava na questão da mão de obra. Sobretudo incomodava aos proprietários de terras e capitalistas em geral a possível falta de mão de obra que decorreria do acesso à terra facilitado às grandes levas de imigrantes ou ex-escravos. E, tradicionalmente, as políticas de terras – nas quais aparecia implicitamente este receio – são analisadas por este viés. Interessaria, entretanto, também investigar, as políticas de acesso à terra do ângulo das estratégias políticas mais amplas que advinham da conservação ou constituição do sistema de poder que permeava a organização social, isto é, do ponto de vista do processo de constituição do Estado.

A historiografia brasileira considerou durante muito tempo a unidade territorial como um legado do passado colonial. Hoje em dia, esta visão foi substituída por aquela que vê a construção da unidade territorial brasileira como um empreendimento do Estado imperial. Sua substância consistiu na articulação dos interesses das oligarquias regionais no interior das instituições da monarquia parlamentar.<sup>46</sup> Foi o embate entre as prerrogativas do poder central e as exigências dos potentados regionais e locais a nota marcante no período compreendido entre a Independência e 1850.

No período analisado, para os Estados argentino e brasileiro o obstáculo fundamental na trajetória da formação da nação era o perigo da fragmentação. Como observou um analista:

*“Os Estados oligárquicos, na condição de conglomerados de elites regionais, ressentem-se da solidariedade interna, social e territorial, característica das nações contemporâneas. A manutenção da unidade transforma-se em objetivo primordial das políticas interna e externa, demandando o emprego da força para o sufocamento das revoltas e fazendo das guerras um elemento crucial para a legitimação do poder central.”<sup>47</sup>*

---

tratamos em outros trabalhos: Ligia Osorio Silva, *A fronteira e outros mitos*, Tese de Livre-Docência, Campinas, 2001, capítulo I.

<sup>45</sup> F. Sarmiento, *Civilización y barbarie*, Buenos Aires: ed. Colihue, 1986, p.44 e 39. A propósito das teorias de Wakefield consultar *A view in the art of colonization*, Londres: John Parker, 1849 e K. Marx, *O Capital*, RJ: Civilização Brasileira, 1974, 5 vols., Livro I, p.885 e seguintes. Sobre a influência de Wakefield no Brasil, ver Ligia Osorio Silva, ob. cit., p. 95-110.

<sup>46</sup> Ver, por exemplo, os trabalhos de Lia Osorio Machado, “A questão da unidade territorial do Brasil” *Anais do 8º Encontro Nacional de Geógrafos*, Salvador: AGB, 1990, v.2; Demétrio Magnoli, *O corpo da pátria*, São Paulo: Moderna/Unesp, 1997.

Em consequência, acreditamos que o desmembramento do patrimônio de terras públicas e a cessão de largos tratos de terras para membros da oligarquia e aliados foi parte integrante do processo de concentração de poder em curso: para levar adiante o processo político, as classes dirigentes organizadas no Estado central usaram a cessão do patrimônio público como ‘moeda de troca’ para a obtenção do apoio político das camadas que podiam de algum modo ameaçar sua hegemonia ou o próprio processo em curso, do qual dependia a inserção do país na economia internacional.<sup>48</sup>

A despeito das diferenças geográficas no tempo e no espaço, o estudo do processo de construção dos Estados nacionais na América Latina pode e deve beneficiar-se das análises consagradas da literatura histórica europeia sobre o processo de formação dos Estados. Estas análises podem fornecer subsídios para pensarmos a relação entre as políticas de terras aplicadas e o processo de consolidação do Estado nacional.

Analisando a socio-gênese do Estado moderno, Norbert Elias sintetiza em grandes linhas, o processo que desemboca na sua criação:

*“la propriété terrienne d’une famille de guerriers, son droit de disposer de certains sols et d’exiger de ses habitants des redevances en nature ou des services, font place, à la suite de la division progressive des fonctions, d’une série de luttes concurrentielles et éliminatoires, à la centralisation du pouvoir de disposer des moyens de contrainte militaires, des “aides” régulières ou “impôts” sur toute l’étendue d’un territoire infiniment plus vaste.”<sup>49</sup>*

Este processo de concentração de poderes e de centralização constituiu uma das saídas da chamada “crise do feudalismo” localizada no século XIV e teve nas monarquias absolutistas o seu corolário. Como assinala Ruggiero Romano, o feudalismo Europeu passou por, ao menos, duas fases.<sup>50</sup> A primeira, aquela do feudalismo clássico, foi caracterizada pela existência de um estoque ilimitado de terras. Segundo Archibald Lewis pode-se dizer que, do século XI ao século XIII, a Europa Ocidental seguiu “*an almost classical frontier development*”<sup>51</sup>. Este desenvolvimento consistiu na expansão para fora do espaço europeu (as Cruzadas, por exemplo) e no cultivo de toda terra disponível

---

<sup>47</sup> Demétrio Magnoli, ob.cit, p. 137.

<sup>48</sup> Vale notar a relutância dos governos oligárquicos em utilizar o patrimônio de terras para angariar fundos para fazer frente às despesas de construção do Estado (em contraste com um dos aspectos da política de terras dos Estados Unidos no século XIX).

<sup>49</sup> Norbert Elias, *La dynamique de l’Occident*, Paris: Calmann-Lévy, 1975, p. 149.

<sup>50</sup> Ruggiero Romano, “American Feudalism” in *Hispanic American Historical Review*, 64 (1), 1984, p. 130-131.

<sup>51</sup> Archibald Lewis, “The closing of the mediaeval frontier”, in *Speculum*, vol. XXXIII, october 1958, n°4, p. 475.

dentro do espaço interno europeu. Mas uma segunda fase do feudalismo iniciou-se quando, depois de 1250, as fronteiras externas da Europa Ocidental se contraíram e as 'fronteiras internas' praticamente desapareceram, com algumas poucas exceções. As mudanças que começaram a operar na sociedade europeia de 1250 a 1350 foram, em grande medida, devedoras deste fato: a impossibilidade do sistema feudal crescer em extensão, isto é, incorporando novas terras ao sistema. Ao mesmo tempo, a nobreza batia-se em lutas que acabaram por definir a supremacia da realeza - senhores que se destacavam vitoriosos nessas lutas – mas que não mais dispunham de terras novas para recompensar aliados e súditos fiéis. Esta segunda fase do feudalismo se caracterizou, portanto, pela limitação do estoque de terras (Romano) ou pelo fechamento da fronteira (Lewis).<sup>52</sup>

Na Europa, pois, a gênese do Estado pode ser acompanhada na lenta formação dos órgãos centrais, sobretudo aqueles decorrentes da monopolização da força e da fiscalidade, espinhas dorsais desta forma de organização. A partir de determinado momento (em torno do século XV), o órgão central da sociedade começou a desfrutar de uma estabilidade e de uma força desconhecidas até então, porque o senhor do Estado (o monarca absolutista) não precisava mais pagar pelos serviços que lhes eram prestados distribuindo uma parte dos seus domínios, que sem conquistas continuadas se esgotaria rapidamente: ele podia remunerar os serviços com as receitas fiscais que passou a auferir regularmente. A grande vantagem das remunerações monetárias consistia em desobrigar os monarcas da necessidade de recompensar serviços através da doação de bens hereditários – como nas épocas precedentes. Os serviços podiam ser remunerados através das benesses e cargos com gratificações e salários. A remuneração em dinheiro, frisa Elias, criava um laço de dependência permanente entre o funcionário e o centro do poder, proporcionando, assim, as condições de quebrar definitivamente as tendências centrífugas.<sup>53</sup>

Constatamos que, de modo diverso ao ocorrido nos países europeus, os processos de concentração e centralização do poder, inerentes à construção do Estado moderno nos casos que examinamos, ocorreu quando havia ainda grande disponibilidade de terras, passíveis de serem cedidas em troca de apoios políticos. A construção do Estado e a centralização do poder não estiveram associadas apenas ao desenvolvimento dos mecanismos de extração fiscal (pouco desenvolvidos). Ocorreram também com base

---

<sup>52</sup> Não seria o esgotamento precoce do estoque de terras na Inglaterra uma das explicações para a sua liderança nas mudanças institucionais? Romano, *idem*.

na distribuição do monopólio da terra aos grupos que poderiam desafiar a autoridade do grupo hegemônico ou para sedimentar alianças.

Para além dos objetivos ditados pelo crescimento econômico e o desejo de se aproveitar das oportunidades de inserção no mercado internacional para produtos primários, pode-se concluir que, nos dois casos, tanto no Brasil quanto na Argentina, estes objetivos visavam também enfraquecer e, se possível, fazer cessar os movimentos contestatários e centrífugos e angariar o apoio de todas as oligarquias regionais para o processo de centralização em curso. Ex-escravos e imigrantes não ameaçavam o núcleo hegemônico e foram vistos como mão de obra (quando necessária) e tratados como tal. Não houve um esforço sério de contemplar estas camadas com o acesso à terra e as políticas de colonização das terras públicas funcionaram basicamente com chamariz, independentemente da intenção e da sinceridade dos seus autores.

---

<sup>53</sup> N. Elias, ob. cit., p. 176.