

# A LEI DE TERRAS DE 1850: UMA FACE OCULTA DA CENTRALIZAÇÃO MONÁRQUICA<sup>1</sup>

CRISTIANO LUÍS CHRISTILLINO<sup>2</sup>

## Resumo

Neste artigo analisamos a aplicação da Lei de Terras na então Província de São Pedro do Rio Grande do Sul e sua relação com o processo de centralização política empreendido pela Coroa no Segundo Reinado. O clientelismo, além de ser uma das principais características da sociedade brasileira do XIX, era o componente estrutural da esfera política da época. Criada para resolver os conflitos agrários e por fim nas apropriações abusivas de terras públicas, a Lei de Terras de 1850 teve, em sua aplicação, muitos de seus dispositivos contornados, direcionando a mesma à satisfação dos interesses da elite agrária. A Província mostrara uma face separatista na Farroupilha, e possuía um contingente militar imprescindível à defesa das fronteiras do Império em vias de centralização, assim, a aplicação da Lei de Terras foi direcionada à incorporação dessa elite nas estruturas do Estado, ao qual era muito mais importante o apoio desta, do que a posse de terras.

**Palavras chaves:** Lei de Terras, centralização monárquica, história agrária.

## Abstract

*In this article we analyzed the application of the Law of Lands then in the Província de São Pedro do Rio Grande do Sul and its relationship with the process of political centralization undertaken by the Crown in the Second Reign. The clientelism, besides being one of the main characteristics of the Brazilian society of the XIX, was the structural component of the political sphere of*

*the time. Made to solve the agrarian conflicts and finally in the abusive appropriations of public lands, the Law of Lands of 1850 had, in its application, many of its outlined devices, addressing the same the satisfaction of the interests of the agrarian elite. The County had shown a face separatist in Farroupilha, and it possessed an indispensable military contingent to the defense of the borders of the Empire in centralization roads, thus, the application of the law of Lands was addressed the incorporation of that elite in the structures of the State, to which it was much more important the support of this, than the ownership of lands.*

**Key words:** Law of Lands, monarchic centralization, agrarian history.

A progressiva centralização e o fortalecimento do poder monárquico ocorrido no Segundo Reinado a partir da década de 1850, tiveram vários pontos de apoio. O mais conhecido é o aspecto da direção política e suas relações, neste plano, com os grupos locais de poder. A política agrária da Coroa teve um papel importante neste processo de centralização monárquica ao arbitrar os conflitos agrários, mas este aspecto foi, até então, pouco privilegiado pela historiografia. Neste contexto buscamos analisar a maneira pela qual a Coroa utilizou a política agrária como um instrumento proselitista. Analisamos este tema a partir da aplicação da Lei de Terras de 1850 na Província de São Pedro do Rio Grande do Sul.

A aplicação da Lei de Terras na Província de São Pedro do Rio Grande do Sul nos mostra a aproximação da política agrária

<sup>1</sup> Este artigo é uma versão resumida e revista de parte da nossa dissertação de mestrado. Em função da amplitude do tema tivemos que realizar uma discussão geral, sem resgatar o embasamento empírico do tema que nos leva a estas conclusões, o que deixaria este artigo demasiadamente extenso.

<sup>2</sup> Mestre em História pela UNISINOS, e professor substituto no Departamento de História da UFSM e no Departamento de História da UNICRUZ.

ria imperial e ao processo de centralização do Estado, empreendido pela Coroa na segunda metade do século XIX. A Lei de Terras, em sua regulamentação<sup>3</sup>, além da abertura de brechas aos seus principais dispositivos, os quais, em tese, barrariam as especulações, delegou às estruturas de poder locais o comando da aplicação da mesma. Ao mesmo tempo, era o Estado, em última análise, quem detinha o poder de decisão sobre o processo. O poder de arbitragem sobre os antigos e intensos conflitos fundiários incentivou a aproximação da elite terratenente à Coroa, e esta buscava a sua afirmação política em meio a estes. O Regulamento de 1854, em suas brechas, nos traz bons exemplos desta possibilidade.

O Regulamento de 1854, apesar de sua importância para a análise do direcionamento da Lei de Terras e do projeto de Estado nele alicerçado, não foi trabalhado com maior profundidade pela historiografia. A riqueza do mesmo está em permitir analisar o direcionamento da aplicação daquela, assim como a conotação política que a regulamentação adquiriu. A análise desta última através do Regulamento permite caracterizar a interface existente entre a afirmação da Coroa e a sua ação política sobre a dinâmica do mundo rural.

Dentre os trabalhos que abordam a Lei de Terras, somente as obras de Márcia Motta e Lígia Osório Silva abordam alguns aspectos do mesmo Regulamento. Com isto não queremos dizer que as autoras desconsideram como objeto de análise. Pelo contrário, o Regulamento se mostra importante nas suas respectivas pesquisas. Márcia Motta parte do Regulamento para analisar os registros paroquiais de terras e seus significados e limitações, com o objetivo de mostrar uma estrutura agrária mais dinâmica do que a apresentada pelos mesmos. Lígia Osório Silva, trabalhando as legislações agrárias que vigoraram sobre as terras brasileiras, trabalha os aspectos dúbios do Regu-

lamento em comparação com a Lei de Terras e outros regulamentos anteriores, mostrando as suas incoerências e inaplicabilidade efetiva na realidade agrária do Brasil naquela época. Mas, apesar disso, o Regulamento não constitui o foco central desses trabalhos.

Creemos que a historiografia já contemplou a discussão em torno dos projetos presentes na Lei de Terras, assim como a complexidade conjuntural que influenciou a mesma. Desta forma discutimos o Regulamento de 1854 e seus efeitos práticos na estrutura agrária da época. O mesmo é rico em informações possuindo 108 artigos divididos em 9 capítulos que especificam os dispositivos da mesma Lei. O primeiro capítulo trata da instituição da Repartição Geral de Terras Públicas e das competências de seus funcionários. O capítulo II refere-se às medições das terras públicas, especificando quais seriam as tais “terras devolutas”, das competências dos inspetores e dos agrimensores nas mesmas medições, e os caminhos burocráticos a serem percorridos pelos proprietários ou posseiros que se sentissem prejudicados com tais medições. O capítulo III especifica as terras e os títulos sujeitos a legitimação e revalidação, da mesma forma afirmam a obrigatoriedade destas pelos particulares, também são tratados poderes de decisões dos presidentes da Província, assim como as competências do juiz comissário e o seu papel nas medições e nos litígios. O capítulo IV discorre sobre a possibilidade de se revalidar as concessões de datas e semarias “caídas em comisso” e o V sobre as normas de venda das terras públicas. O capítulo VI fala das terras reservadas ao aldeamento de indígenas, a logradouros públicos das futuras povoações, estradas e daquelas destinadas à construção naval. O capítulo VII trata das terras devolutas situadas nos limites do Império com países vizinhos, destinando uma faixa de 10 léguas (66 quilômetros) nos limites nacionais, nessas condições, para o estabelecimento de colônias militares e civis (com elementos estrangeiros ou brasileiros). O capítulo VIII refere-se a conser-

<sup>3</sup> Lei n.º 601, de 18 de Setembro de 1850, regulamentada pelo Decreto n.º 1.318, de 30 de Janeiro de 1854. In: Secretaria da Agricultura RS. *Coletânea da Legislação das Terras Públicas do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, 1961.

vação das terras devolutas e dos seus responsáveis, e das penas aplicadas aos “infratores” que virem a ocupá-las “ilegalmente”. E o capítulo IX fala da realização e organização dos registros paroquiais de terras.

O primeiro aspecto que se destaca no Regulamento é a descentralização do processo de legalização da estrutura fundiária. O poder de comando das atividades de legitimações, medições e titulação de terras foi delegado às Repartições Especiais de Terras Públicas nas Províncias, criadas pelo mesmo Regulamento, submetidas ao Ministério de Negócios do Império. Além das medições das áreas de particulares, de prestar informações sobre os terrenos públicos e de promover os registros das terras legitimadas, a Repartição Especial de Terras Públicas também era responsável pela colonização das terras do governo por estrangeiros e “nacionais”. Desta forma era conferido um grande poder de decisão à esfera local, de modo a flexibilizar, localmente, a aplicação da Lei, e isso não ocorre apenas pela grande diversidade e dinâmica do mundo agrário brasileiro daquele período, havia uma clara intenção de buscar, com isso, o apoio das elites locais, uma vez que o governo central detinha o controle sobre estas atividades. Mesmo com o alto grau de descentralização das questões ligadas a aplicação da Lei de Terras, era o Estado, em última instância, quem tomava as decisões mais importantes. Neste sentido é importante salientar que ao chamar para si o poder de deliberação nas principais questões, o Governo Central estava criando mais um mecanismo para se sobrepor as redes de poder local criando uma dependência desta a ele, mas sem desestruturá-las, pois a sua agregação e seu apoio lhes eram vitais. Esses aspectos nos remetem a discussão do Estado no Brasil do século XIX.

A discussão em torno do Estado Imperial, aqui tomado enquanto intermediador das relações sociais, tem gerado visões diferenciadas quanto a sua definição, o que ocorre, principalmente, mais em função dos diferentes referenciais teóricos adotados. Raimundo Faoro defende a existência de

um Estado patrimonialista no qual estaria assentado o estamento burocrático, segundo o autor:

“Comércio e quadro político administrativo se reencontram, depois de um período de alheamento, mutuamente se escorando. O Estado volta às suas origens e fundamentos patrimonialistas, alimentando o comércio, colhendo, na longa caminhada, cores renovadas, sem enfraquecer a sua linha central, que a especulação vela e conduz, ao estilo do mercantilismo. Ele se reequipa para as funções de condutor da economia, com o quadro de atribuições concentradas no estamento burocrático, armado em torno do Senado, dos partidos, do conselho de Estado, do Conselho de Estado e da política centralizadora.”<sup>4</sup>

Nesta mesma linha Fernando Uricoechea fez algumas ressalvas, mostrando que não é possível enquadrar totalmente o conceito weberiano de Estado Patrimonial à realidade brasileira. Para ele:

“O patrimonialismo brasileiro, contudo, não se desenvolveu totalmente. A noção de patrimonialismo está ligada à institucionalização de formas tradicionais de autoridade e numa forma ideal-típica, também à criação de uma ordem estamental, i. e., uma ordem social onde os direitos e obrigações são alocados, basicamente, de acordo com grupos estamentais.”<sup>5</sup>

Maria Silvia de Carvalho Franco<sup>6</sup>, vem partilhar da posição do autor, alegando que não haviam camadas fechadas e diferenciadas, o que constituiria o estamento, elemento basilar do Estado Patrimonial, nem mesmo critérios honoríficos onde havia lucros com atividades econômicas que também

<sup>4</sup> FAORO, Raimundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 2.ed. São Paulo: Edusp/Porto Alegre: Editora Globo, 1975, p. 329.

<sup>5</sup> URICOECHEA, Fernando. *O minotauro imperial: a burocratização do Estado patrimonial brasileiro no século XIX*. São Paulo: Difel, 1978, p. 303.

<sup>6</sup> FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. *Homens livres na ordem escravocrata*. São Paulo: Kairós, 1983.

determinavam a posição de poder e prestígio ocupada pelo sujeito. A autora também defende que não houvera uma sociedade de classes, onde a presença do escravo deixou os homens livres pobres fora das relações de mercado, o que não completa totalmente a sua expropriação, impedindo o desenvolvimento de um Estado em relações classistas.

Resgatando a formação da classe com base nas experiências comuns vividas pelos seus agentes, Ilmar Rohloff de Mattos<sup>7</sup> defende a existência de uma “[...] íntima relação entre a construção do Estado Imperial e a constituição da classe senhorial [...]”<sup>8</sup>, desta forma a Coroa vai cumprir um papel de partido, na acepção gramsciana, constituindo os interesses daquele grupo que está se formando. O autor salienta que enquanto partido a Coroa não pode ser restringida ao papel do imperador, mas sim do grupo em torno do qual se articula a mesma classe senhorial que, no caso dos saquaremas, irão buscar a hegemonia no interior da mesma. Essa característica da Coroa foi fundamental para garantir a afirmação daquele Estado, pois:

“Como um partido, a Coroa deve lidar com as fissuras e as divergências no interior da classe, com os afastamentos daqueles que se constituem em aliados, com os movimentos daqueles contingentes que se lhe opõem, dando-lhes o tratamento de divisão entre governantes e governados, dirigentes e dirigidos, e, ao assim proceder, propicia a unificação e a homogeneização dos representantes políticos da classe senhorial, habilitando-a para o exercício de uma direção e de uma dominação.”<sup>9</sup>

Desta forma se assegurou um processo cuja compreensão torna-se essencial à análise da Lei de Terras e a sua aplicação: a centralização monárquica empreendida no

Segundo Reinado. Esta não pode ser entendida enquanto uma simples sobreposição do Governo Central em relação à esfera de poder local sem levar em consideração as suas prerrogativas, tal afirmação de poder se realizou através de uma relação simbiótica, na qual houve uma troca de benefícios de ambas as partes, sem que houvesse prejuízos ou perdas significativas de nenhuma das mesmas. Esta relação se tornava fundamental tanto para a Coroa quanto às elites rurais. O ciclo de revoltas no período regencial mostraram o perigo da perda de controle dos movimentos por parte dos seus líderes, o que trouxe sérias ameaças à constituição de poder do grupo dominante, especialmente na Revolta dos Malês na Bahia e, sobretudo, a Cabanagem no Pará (1835-1840), a qual deixou um saldo de 30 mil mortos, 20% da população da Província<sup>10</sup>, na qual o conflito perdeu a conotação de revolta intraclasses dominante para se transformar numa verdadeira guerra civil, onde as massas desvalidas insuflaram-se. Isto sem contar que muitas das revoltas das elites, como é o caso da Farroupilha na Província de São Pedro do Rio Grande do Sul entre 1835 e 1845, também tiveram seus problemas com relação ao grande número de homens livres pobres e de escravos presentes no seu contingente. No caso desta última, em 1844, quando estava se acertando o acordo de paz entre os farrapos e as forças imperiais, e em meio a esta negociação, veio à tona a questão dos *lanceiros negros*, escravos que haviam “aderido” em grande número às tropas farroupilhas sob a promessa de sua manumissão ao final do conflito, o que se constituía num impasse à finalização do embate<sup>11</sup>. Desta forma, as revoltas do perí-

<sup>10</sup> CARVALHO, José Murilo de. *Teatro de sombras: a política imperial*. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, 1988.

<sup>11</sup> Em acordo secreto firmado entre o então Conde de Caxias e o chefe farrapo David Canabarro, se tratou o ataque ao acampamento farroupilha pelas tropas imperiais, sob a garantia de que a infantaria escrava estaria desarmada, o que resultou no covarde massacre dos últimos, conhecido como a Batalha de Porongos. Em carta ao comandante das tropas imperiais, o Cel. Francisco Pedro de Abreu já pedia Caxias que “no conflito poupe o sangue brasileiro quando puder, particularmente de gente branca da província ou índios, pois bem sabe que esta pobre gente ainda nos pode ser útil no futuro”. ASSUMPTÃO,

<sup>7</sup> MATTOS, Ilmar Rohloff de. *O Tempo Saquarema: a formação do Estado Imperial*. 4.ed. Rio de Janeiro: ACCESS, 1999.

<sup>8</sup> Ibidem., p. 88.

<sup>9</sup> Ibidem., p. 88.

odo regencial, somadas ao contexto de repercussão da revolta escrava no Haiti, mostraram às elites locais que, mais importante do que as disputas políticas entre suas diferentes facções, era fundamental assegurar a sua “segurança de propriedade”, fortemente abalada naquelas revoltas. Para isto era necessário um Estado centralizado e relativamente forte, capaz de garantir a ordem e assegurar o domínio de classe, ou de comando, então ameaçado, chegou-se ao consenso de que havia chegado o momento de se deixar para um segundo plano as querelas políticas existentes e afirmar o seu poder junto a um Estado estável.<sup>12</sup>

Por outro lado o Estado também buscava a sua centralização política. Ele não é aqui tomado como um sujeito, mas enquanto o resultado de uma teia complexa de relações, neste caso o grupo político articulado em torno do Partido Conservador, que tinha a sua frente, principalmente, o grupo cafeicultor fluminense, os saquaremas. Grupo este que vai se tornar hegemônico no interior daquele através de uma série de alianças<sup>13</sup>. O Estado, no momento seguinte a coroação de D. Pedro II, além de militarmente frágil, não contava com uma base de apoio suficientemente forte para se impor politicamente face às estruturas de poder locais. Assim ele precisava contrabalançar o seu processo de centralização empreendido em relação a esta última, no sentido de angariar um número máximo de apoiadores. Neste momento o exército não possuía um corpo significativo, como terá após a Guerra do Paraguai, o contingente principal de combatentes ficou ao encargo da Guarda Nacional, o que punha o controle sobre as suas tropas nas mãos dos chefes locais. André Atila Fertig<sup>14</sup> analisa a importância

deste contingente ao poder monárquico, mostrando que uma das principais estratégias da Coroa era a cooptação dos chefes da Guarda Nacional. Neste sentido é preciso compreender a centralização política ocorrida no Segundo Reinado, através desta relação de troca entre o poder local e o central, na qual não deveriam haver perdas substanciais de nenhuma das duas partes. Também não seria possível ao dito Estado empreender uma direção sem levar em consideração os grupos dissidentes, embora estes fossem minoritários<sup>15</sup>. A conciliação não só equilibrou as clivagens políticas daquele período, como também veio ratificar as formas de poder local, na medida em que procurou englobar todos os grupos regionais (ou sua grande maioria) nos quadros do Governo. Isso será reforçado ainda no período de 1860 a 1875, com o voto distrital, que permitia uma maior representatividade e força política locais. Esta ênfase na esfera regional é que vai garantir a afirmação e a estabilidade política da Coroa<sup>16</sup>.

Inerente a questão do equilíbrio político da Coroa baseado na aliança com as estruturas de poder locais, tem relevância a discussão em torno do clientelismo<sup>17</sup>. Esta prática era intensa naquele período, presente em praticamente todas as repartições públicas. Numa sociedade em que não houvesse rupturas econômico-políticas profundas ao longo de sua história, como a brasileira, havendo alianças e conciliações entre o velho e o novo, o atrasado e o moderno, criasse uma série de mecanismos que possibilitam a continuação da utilização dessa prática. Richard Graham trouxe uma importante contribuição em torno do tema, mostrando

<sup>15</sup> CARVALHO, 1988, op. cit., p. 363.

<sup>16</sup> GRAHAM, 1997, op. cit.

<sup>17</sup> Clientelismo utilizado aqui enquanto redes de relações que envolvem não só a intermediação entre a estrutura do Estado e o cidadão comum na busca de suas prerrogativas, como também de dependência pessoal em uma sociedade (neste caso o Brasil Império da segunda metade do século XIX) em que há, ou que deveria haver, a ruptura com um modelo de poder local, que formava verdadeiros “microsistemas autônomos” para uma outra situação na qual haverá a centralização política com o foco de poder voltado ao Estado. Ver BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Tradução Carmem Varrialle. Brasília: Ed. UNB, 2000.

Eusébio. *Porque não festeje o 20 de setembro*. In: \_\_\_\_\_. & MAESTRI, Mário. *Nós, afro-gaúchos*. Ed. Universidade/UFRGS, 1996.

<sup>12</sup> GRAHAM, Richard. *Clientelismo e política no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1997, p. 100-101.

<sup>13</sup> Conforme MATOS, 1999, op. Cit.

<sup>14</sup> FERTIG, André Atila. *Clientelismo político em tempos belicosos: A Guarda Nacional da Província do Rio Grande do Sul na defesa do Estado imperial centralizado (1850-1873)*. Porto Alegre: UFRGS, 2003. Tese (Doutorado em História), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2003.

do, além de sua dinâmica, a importância do clientelismo na política do Segundo Reinado. O autor realizou uma detalhada descrição sobre a estrutura clientelística que envolvia uma teia de relações que ia do chefe local ao Imperador. Graham mostra a importância destas alianças, as quais seriam a própria razão de ser daquele sistema, onde boa parte das ações junto ao Governo se davam por estas, o que levou as elites locais a buscarem “ligações ansiosas”, no sentido de garantir seguras “ligações” nas redes de sua localidade.

Este emaranhado de redes de relações em torno do poder do Estado nos traz outra atribuição importante confiada ao mesmo: o poder de arbitrar os conflitos e os impasses da sociedade. Este aspecto realça a importância da inserção naquelas estruturas clientelísticas armadas em torno do mesmo. Como vimos a centralização política empreendida pela Coroa não contava, inicialmente, com bases totalmente sólidas, dessa forma a arbitragem sobre as divergências regionais lhe trouxeram enormes vantagens políticas, na medida em que aquelas irão se constituir num verdadeiro poder de barganha junto a tais. Isto reforça a busca de inserção na estrutura clientelística do Estado por parte das elites locais, intensificando o mesmo mecanismo, que por sua vez afirmava o poder da Coroa. Na medida em que esta arbitrava tais impasses abrindo a possibilidade de “flexibilizações”, próprias do clientelismo, e garantindo concessões ao poder local, a Coroa intensificou a inserção de elementos deste na sua estrutura burocrática, o que lhe imprimiu uma característica proselitista, importante a um Estado em plena centralização. Esta aproximação entre os grandes possuidores de terras e a Coroa se tornou vital a ambas as partes, desta forma o:

“...lento processo de passagem das terras chamadas devolutas para o domínio privado, a classe de proprietários de terras vai se constituindo ao mesmo tempo e em

relação com o processo de consolidação do Estado Nacional.”<sup>18</sup>

O próprio sistema bipartidário foi um aliado na centralização do poder empreendida pela Coroa no Segundo Reinado. Embora houvesse o predomínio do Partido Conservador na maioria deste período, a possibilidade de se transferir cargos e outros beneplácitos de um setor da elite dominante para outro, incentivou os mesmos grupos a buscarem a maior inserção possível nas estruturas do Estado. Mas ainda predomina, na historiografia, uma visão que aponta para a inexistência de grandes divergências entre os conservadores e os liberais<sup>19</sup>. A simples existência de um sistema bipartidário já nos aponta uma divergência entre dois grupos políticos, mas estas diferenças ainda não foram analisadas com maior profundidade pela historiografia. Uma vez analisado, este sistema mostraria as possibilidades de seu uso como um poder de aliciamento pela Coroa. Isso nos mostra que a arena política estava permeada de buscas incessantes de benesses, e em torno dessas girava a centralização do poder, pois enquanto fazia concessões, a Coroa conquistava um número maior de adeptos. No caso da aplicação da Lei de Terras de 1850, não houve uma exceção à regra, esta também foi utilizada, em muitos casos, como um meio de negociação junto às elites locais.

A história da ocupação do espaço territorial brasileiro foi marcada pelos conflitos entre concessionários e posseiros confrontantes entre si decorrentes da imprecisão dos limites das suas respectivas áreas. Alguns defendem a estratégia da própria Coroa Portuguesa na imprecisão dos limites do sistema sesmarial:

<sup>18</sup> SILVA, Lígia Osório. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da Lei de Terras de 1850*. Campinas: Ed. da UNICAMP, 1996, p. 338.

<sup>19</sup> Especialmente a partir do trabalho de GRAHAM, 1997, op. cit., o qual procura mostrar que o clientelismo era a chave do sistema político imperial, mas o mesmo não desenvolve com maior profundidade as diferenças existentes entre liberais e conservadores e como esta era utilizada como um poder de barganha pela Coroa.

“A segunda consequência do sistema de sesmarias foi a confusão jurídica, a qual tornou-se uma estratégia de dominação dos dois lados do Atlântico. A coroa distribuiu muitas concessões de terras sem fronteiras definidas, o que produziu infindáveis litígios e violência em torno de direitos contestados. Os debates no Congresso de 1824 a respeito da legislação da terra nos mostram que alguns juristas suspeitavam que a coroa deliberadamente concedia sesmarias pouco definidas não por ignorância nem por falta de mapas precisos do território e muito menos devido à carência de técnicas de pesquisa, mas para manter os agricultores “nervosamente brigando entre si, em vez de brigar contra a coroa.”<sup>20</sup>

Se haviam suspeitas quanto a utilização dos conflitos entre sesmeiros pela coroa portuguesa como um meio de garantir a sua aceitação política na Colônia, na medida em que aqueles buscariam o seu apoio na resolução dos mesmos, no caso do Brasil Império esta característica também se confirmou. As disputas entre as partes garantiam um maior grau de inclusão das mesmas nas estruturas do Estado. Os pedidos de legitimações de terras inevitavelmente suscitariam uma série de conflitos relativos às indefinições dos limites das “propriedades”. Através do Regulamento o Governo imperial irá atribuir para si ou para suas representações locais, o poder de decisão sobre os mesmos, inclusive o de assegurar, indiretamente, a camuflagem dos tais litígios, através da convivência de ações unilaterais, por parte dos grandes possuidores, os quais também eram chefes de milícias da Guarda Nacional, e não raro as utilizavam para resolverem seus desafetos.<sup>21</sup>

Ao relegar as estruturas locais de poder a aplicação da Lei de Terras, a Coroa

cultivou essa característica, pois realizou importantes “concessões”, mas em última instância era ela a responsável pela resolução dos litígios e “faltas”, garantindo a sua arbitragem sobre os processos de legitimações. A própria conjuntura política, permeada pelo clientelismo, incentivou a busca de boas relações com os chefes do Governo e sua clientela para se conseguir o postergamento e a flexibilização dos dispositivos da Lei de Terras. Sabendo-se que o Estado utilizava estas inserções mais como alianças e cooptação, em função da sua própria estrutura de poder, do que uma barganha em correlação acirrada de forças, a Lei de Terras trouxe, na sua execução, a expressão proselitista de sua administração, levando em conta a realidade agrária complexa das mais diferentes regiões do país, conforme assinala Márcia Motta<sup>22</sup>. A simples justificativa da fragilidade do Estado sobre as elites rurais, para analisar o insucesso da aplicação da Lei conforme a sua proposta original, *o veto dos barões*<sup>23</sup>, não explica aquele processo, a regulamentação mostra que a Lei foi direcionada à inserção da camada “proprietária” nas redes de sustentação do Governo, o que permitiu, ou pelo menos incrementou, a sua centralização e afirmação política<sup>24</sup>.

O nível de inclusão das elites, através das suas redes de relações pessoais, pode ser visualizado até mesmo nas atividades dos agentes locais, aos quais era atribuído um grande poder de decisão, e que, saídos dessa elite, garantiram tanto as benesses por esta solicitada quanto a sua dependência da mesma burocracia. Este laço se reforçou ao longo das atividades da Repartição Especi-

<sup>20</sup> HOLSTON, James. *Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 21, ano 8, fevereiro de 1993, p. 80.

<sup>21</sup> CHRISTILLINO, Cristiano Luís. *Estranhos em seu próprio chão: o processo de apropriações e expropriações de terras na Província de São Pedro Do Rio Grande do Sul (o Vale do Taquari no período de 1840-1889)*. São Leopoldo, UNISINOS, 2004. Dissertação (Mestrado em História), Centro de Ciências Humanas, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2004.

<sup>22</sup> MOTTA, Márcia Maria Menendes. *Nas fronteiras do poder: conflitos de terras e direito agrário no Brasil em meados do século XIX*. Rio de Janeiro: Vício de Leitura, 1998.

<sup>23</sup> CARVALHO, José Murilo de. *A modernização frustrada: a política de terras no Império*. In: Revista Brasileira de História, São Paulo, n. 1, março 1981, p. 39-57.

<sup>24</sup> Para uma melhor análise da historiografia referente a Lei de Terras ver: CHRISTILLINO, Cristiano Luís. *O processo imigratório e a política fundiária em meados do XIX*. In: TRAMONTINI, Marcos Justo; DREHER, Martin N. & RAMBO, Arhur Blásio (orgs.). *Imigração e imprensa*. Porto Alegre: EST/ São Leopoldo: Instituto Histórico de São Leopoldo, 2004, pp. 268-275.

al de Terras Públicas, e ao passo que a mesma elite controla tais ações, ela própria passa a depender cada vez mais da sua inclusão na estrutura do Estado para garantir as suas prerrogativas, e muitos “favores”. Neste sentido a regulamentação da Lei de Terras, se não garantiu a inclusão da elite fundiária nas redes do Governo Imperial, vinha a reforçar o atrelamento daquela a este, pois detrás da autonomia local estava uma necessidade de apoio cada vez maior deste. Era esta elite que constituía, no caso da Província de São Pedro do Rio Grande do Sul, o próprio aparato repressivo do Estado, e um importante contingente militar, indispensável ao Império Brasileiro frente aos conflitos platinos<sup>25</sup>. A cooptação, ou a conquista de aliados nesse grupo, era vital ao Estado naquele período.

A descentralização dos trabalhos de regularização fundiária, de acordo com a Lei de Terras, com base na esfera provincial, valorizou o papel dos funcionários e tornou alguns postos estratégicos para as redes clientelísticas locais<sup>26</sup>. Tanto os elementos saídos desta, como aqueles que buscavam subir degraus na estrutura burocrática do Estado, não criaram empecilhos à grilagem e à especulação fundiária<sup>27</sup>. Num momento no qual a inserção em redes clientelísticas era a chave à permanência e à ascensão nos cargos burocráticos, incentivando as chama-

das *ligações ansiosas*<sup>28</sup> e diante de uma política proselitista do Governo Imperial no sentido de conquistar aliados, não seria interessante aos funcionários envolvidos nas medições de terras, irem de encontro aos interesses dos chefes locais, os quais, muitas vezes poderiam auxiliar, ou mesmo assegurar a estabilidade no posto ocupado.

Ao mesmo tempo em que o confronto com os interesses da elite terratenente não traria resultados aos ocupantes de postos importantes da burocracia, também não o foi àqueles que estavam mais diretamente envolvidos nas medições (juizes comissários, agrimensores, inspetores e outros) que recebiam em função do rendimento dos seus trabalhos.<sup>29</sup>

A figura central do aparato burocrático, e que teve, direta ou indiretamente, um papel decisivo na aprovação dos processos de legitimações, é o presidente de província, pois era ele quem julgava esses casos<sup>30</sup>. Possuindo este poder de decisão, o presidente de província vai agregar em torno de si toda uma esfera de interesse em relação a legitimação de terras e da afirmação de propriedade da elite rural. Era ele quem representava mais diretamente os interesses proselitistas do Governo Imperial, sendo interlocutor entre este e a elite local. A própria política da Coroa em realizar um constante rodízio de presidentes de província, geralmente com elementos de outras regiões, visava impedir a criação de vínculos entre estes e o poder local<sup>31</sup>, o que fez crescer as buscas de inserção nas redes clientelísticas em torno do Estado. Uma vez sendo nomeado, ao invés de eleito, o presidente de província geralmente foi fiel ao projeto da Coroa e ao seu pragmatismo agregador, buscando a conciliação e o apoio local a mesma.

<sup>25</sup> Sobre a questão da fronteira presente na Lei de Terras ver: MOTTA, Márcia Maria Menendes. *Terra, nação e tradições inventadas: uma outra abordagem sobre a Lei de Terras de 1850*. In: \_\_\_\_\_. & MENDONÇA, Sônia Regina. *Nação e poder: as dimensões da história*. Niterói: Eduff, 1998.

<sup>26</sup> As figuras centrais da burocracia local são o juiz comissário, o fiscal, o diretor geral e o inspetor geral da Repartição, cargos criados pelo Regulamento e nomeados pelo presidente de província. As legitimações eram encaminhadas pelos requerentes ao juiz comissário, apresentando-se, quando possuíam, os títulos de concessões e transferência da área requerida ou o pedido de legitimação de posse, aí então o juiz comissário nomeava a comissão de verificação de cultura efetiva e morada habitual, para depois então nomear a comissão de medição, formada por ele próprio, o agrimensor, o escrivão e o ajudante de corda. Realizada a medição, o juiz comissário emitia seu parecer e encaminhava o auto de medição à Repartição Especial de Terras Públicas, onde recebia o parecer do fiscal, do inspetor geral, do diretor geral (delegado da repartição) e, finalmente, o do presidente da província. Houve muitos casos, que resultavam pedidos de embargos, os quais eram julgados pelo juiz comissário e pelo municipal, podendo apelar-se ao presidente da província e ao ministro da agricultura.

<sup>27</sup> CHRISTILLINO, 2004, op. cit.

<sup>28</sup> GRAHAM, 1997, op. cit.

<sup>29</sup> Conforme o Art. 11 e 35 do Regulamento de 1854. In: Secretaria da Agricultura RS, 1961, op. Cit., p. 10-13.

<sup>30</sup> Conforme o Art. 48 e 49 do Regulamento de 1854. In: Secretaria da Agricultura RS, 1961, op. Cit., p. 14.

<sup>31</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. *Capitalismo e Escravidão no Brasil Meridional: o negro na sociedade escravocrata do Rio Grande do Sul*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.



“Uma tarefa comum para um presidente provincial consistia em selar cuidadosamente acordos entre facções rivais locais, possibilitando a ambas participar dos espólios dos cargos. Se bem idealizado esse arranjo tinha a vantagem de evitar a violência, ao mesmo tempo em que se mantinha o controle.”<sup>32</sup>

Assim, o presidente da província recebia informações detalhadas sobre a arena de alianças locais, para então agir junto a Unidade Imperial a qual fora designado. O mesmo será o centro das atenções clientelísticas (cada ato em torno do qual vai estar repleto de interesses particulares), e o presidente agia habilidosamente numa administração que buscou a maior adesão possível da camada de possuidores de terras, ainda mais na Província de São Pedro do Rio Grande do Sul onde a Farroupilha mostrou, além do poder bélico local, um claro desejo de se independizar do restante do Império, quando fora proclamada a independência da República Rio-Grandense<sup>33</sup>. E nesta Província havia um forte contingente militar, o qual garantia a estabilidade política local e era fundamental nas ações militares internas e externas do Governo Geral, como a Guerra do Paraguai. Os altos postos militares, como os de capitães e de tenentes coronéis, foram preenchidos por grandes possuidores de terras, ou por outros que receberão grandes áreas “devolutas” como gratificação pelos serviços prestados na Guarda Nacional. Não era interessante para um Estado que estava em vias de centralização, como era o caso do Brasil Imperial da segunda metade do século XIX, desconsiderar o apoio do comando local da Guarda Nacional, o que representaria, na soma destas perdas locais, uma falta de apoio militar considerável e fundamental. Neste sentido, a figura do presidente de província em suas ações sobre os processos de legitimações, estavam direcionadas no sentido de alargar

e reforçar as redes de aliança em torno do Estado, sendo conivente com a ação de grileiros, quando preciso, para atingir este intento. Desta forma, o presidente de província não vai barrar rigorosamente a ação de grileiros desta camada de possuidores de terras, isso fugiria à lógica apresentada anteriormente.<sup>34</sup>

Neste sentido, o Regulamento de 1854 mostra uma série de dispositivos que se constituíam em verdadeiras brechas à aplicação da Lei. Foram abertas “exceções”, que na prática garantiram a anulação de algumas disposições da mesma. Estas ocorreram principalmente em torno das revalidações de antigas concessões de terras, o que permitia a legitimação de áreas não ocupadas por seus concessionários (caídas em comisso), na prorrogação dos prazos marcados para o encerramento dos trabalhos de legitimações (o tempo, em muitos casos, era um aliado fundamental), nos recursos aos processos, e nas flexibilizações das vendas e dos preços da terras públicas. Isto se deve também a própria estrutura do campo jurídico, no qual:

“...os produtores de leis, de regras e de regulamentos devem contar sempre com as reações e, por vezes, com as resistências, de toda a corporação jurídica e, sobretudo, de todos os peritos judiciais (advogados, notários, etc.) os quais, como bem se vê, por exemplo, no caso do direito das sucessões, podem pôr a sua competência jurídica ao serviço de interesses de algumas categorias da sua clientela e tecer inúmeras estratégias graças às quais as famílias ou as empresas podem anular os efeitos da lei. A significação prática da lei não se determina realmente senão na confrontação entre diferentes corpos animados de interesses específicos divergentes (magistrados, advogados, notários, etc.) eles próprios divididos em grupos diferentes animados de interesses divergentes, e até mesmo opostos, em função sobretudo da sua posição na hierarquia interna do corpo, que corresponde sempre de maneira

<sup>32</sup> GRAHAM, 1997, op. cit., p. 177.

<sup>33</sup> PADOIN, Maria Medianeira. *Federalismo gaúcho: fronteira platina, direito e revolução*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2001.

<sup>34</sup> CHRISTILLINO, 2004, op. cit.

bastante estrita à posição da sua clientela na hierarquia social.”<sup>35</sup>

Se a lei é flexibilizada, ou mesmo, anulado os seus efeitos, num campo independente do executivo, como o poder judiciário europeu no século XX, o mesmo foi muito mais intenso no Brasil durante o regime monárquico, quando não havia uma instância de justiça independente daquele. No caso da Lei de Terras aqueles mecanismos eram facilitados pelos intensos recursos aos “pareceres”. Desta forma era interessante ao Governo garantir a possibilidade de recursos às decisões dos presidentes de província (da esfera burocrática provincial), o que asseguraria uma busca de “contatos” cada vez maior pelos requerentes junto aos órgãos públicos centrais, uma vez que não havia um corpo judiciário desvinculado do executivo e no caso das legitimações de terras foi criada uma instância própria, uma espécie de judiciário dentro do próprio executivo, sendo controlada pela direção política do mesmo. Isto era garantido no Artigo 52, segundo ele:

“Art. 52. Das decisões do presidente da província da-se recurso para o Governo Imperial. Este recurso será interposto em requerimento apresentado ao secretário da presidência, dentro de dez dias, contados da data da publicação da decisão na secretaria; e sendo assim apresentado, suspenderá a execução da decisão; enquanto pender o recurso, que será remetido oficialmente por intermédio do Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Império.”<sup>36</sup>

Nenhum recurso passaria pelo “judiciário”, apenas pelas repartições do Governo, assim tal processo era comandado por estas. A este fator agrega-se, além das questões referentes aos prorrogamentos de prazos, as vendas e fixações de preços das terras públicas. Este era um dos assuntos de

que trata a Lei de Terras, que mais interessava ao Estado, pois dizia respeito a obtenção de fundos que seriam indispensáveis a colonização e mesmo medição das terras “devolutas”. O Governo possuía, em tese, o controle destas vendas. Ao mesmo tempo em que abre caminho a ação de especuladores locais, interessados na comercialização de terras, na medida em que as principais decisões a cerca das terras públicas eram delegadas a esfera local, o Estado aproximava os mesmos às suas redes. Isso se dava na medida em que os “interessados” em tais terras deveriam estar bem relacionados junto a burocracia para conseguirem “ajustar” a venda e o preço das mesmas. É importante acrescentar que no caso da Província de São Pedro do Rio Grande do Sul também havia o interesse por parte da Coroa em intensificar a colonização da metade norte da mesma, com o objetivo de se alargar uma base social alternativa a dos estancieiros da Campanha<sup>37</sup> que haviam empreendido a Guerra dos Farrapos, quando a Colônia de São Leopoldo mostrara a sua indiferença ao mesmo grupo e mostrou uma relativa lealdade ao Governo Central. Assim, ao propiciar a ação daqueles, a Coroa estava garantindo indiretamente a expansão colonial sobre a dita região. Neste mesmo sentido a Coroa abriu caminho à ação das Companhias de Colonização. São dois objetivos na mesma ação.

No caso da Província de São Pedro do Rio Grande do Sul, o principal objetivo da Coroa era a defesa das fronteiras brasileiras com o Uruguai e a Argentina. Na década de 1850, a questão central era derrotar o presidente argentino Rosas, cujo conflito exigiu um grande esforço bélico. Neste período, e também nos posteriores (especialmente na Guerra do Paraguai), era muito mais importante para a Coroa o engajamento dos che-

<sup>35</sup> BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Tradução: Fernando Tomaz. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998, p. 217.

<sup>36</sup> Secretaria da Agricultura RS, 1961, op. Cit., 15.

<sup>37</sup> CUNHA, Jorge Luís. *Os colonos alemães de Santa Cruz e a fumiicultura: Santa Cruz do Sul 1849-1881*. Santa Cruz do Sul: Livraria e Editora da FISC, 1991. PICCOLO, Helga Iracema Landgraf. *Imigração alemã e a construção do Estado Nacional Brasileiro: Rio Grande do Sul, século XIX*. In: Acervo: Revista do Arquivo Nacional. V. 10, n. 2 (jul./dez.). Rio de Janeiro, 1998, p. 166. CHRISTILLINO, 2004, op. cit.

fes militares da Guarda Nacional, e seus contingentes, do que se preocupar com áreas de terras devolutas que estavam sendo apropriadas por membros da elite local, muitos deles compunham aquelas forças. Barrar essas apropriações poderia fazer com que muitos daqueles não marchassem às fronteiras contra Rosas, e mais tarde contra Solano Lopez. Esta questão era muito mais importante para a Coroa do que a incorporação de terras que, uma vez comparadas com a totalidade das reservas do Governo, eram insignificantes. Indiretamente este processo era interessante ao Estado. Neste sentido a aplicação da Lei de Terras de 1850 trouxe mais um instrumento de negociação à Coroa junto às elites rurais da Província de São Pedro do Rio Grande do Sul. Este processo nos mostra uma face oculta do proselitismo da Coroa, nos fazendo refletir até mesmo sobre a fragilidade do Estado diante dos chefes terratenentes.

### Referências bibliográficas

- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Tradução Carmem Varrialle. Brasília: Ed. UNB, 2000.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Tradução: Fernando Tomaz. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Capitalismo e Escravidão no Brasil Meridional: o negro na sociedade escravocrata do Rio Grande do Sul*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- CARVALHO, José Murilo de. *A modernização frustrada: a política de terras no Império*. In: Revista Brasileira de História, São Paulo, n. 1, março 1981.
- \_\_\_\_\_. *Teatro de sombras: a política imperial*. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, 1988.
- CHRISTILLINO, Cristiano Luís. *Estranhos em seu próprio chão: o processo de apropriações e expropriações de terras na Província de São Pedro Do Rio Grande do Sul (o Vale do Taquari no período de 1840-1889)*. São Leopoldo, UNISINOS, 2004. Dissertação (Mestrado em História), Centro de Ciências Humanas, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2004.
- COLETÂNEA da Legislação das Terras Públicas do Rio Grande do Sul. Porto alegre, Secretaria da Agricultura-RS 1961.
- CUNHA, Jorge Luís. *Os colonos alemães de Santa Cruz e a fúmicultura: Santa Cruz do Sul 1849-1881*. Santa Cruz do Sul: Livraria e Editora da FISC, 1991.
- FAORO, Raimundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 2.ed. São Paulo: Edusp/Porto Alegre: Editora Globo, 1975.
- FERTIG, André Atila. *Clientelismo político em tempos belicosos: A Guarda Nacional da Província do Rio Grande do Sul na defesa do Estado imperial centralizado (1850-1873)*. Porto Alegre: UFRGS, 2003. Tese (Doutorado em História), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2003.
- FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. *Homens livres na ordem escravocrata*. São Paulo: Kairós, 1983.
- GRAHAM, Richard. *Clientelismo e política no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1997.
- HOLSTON, James. *Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. n. 21, ano 8, fevereiro de 1993.
- MATTOS, Ilmar Rohloff de. *O Tempo Saquarema: a formação do Estado Imperial*. 4.ed. Rio de Janeiro: ACCESS, 1999.
- MOTTA, Márcia Maria Menendes. *Nas fronteiras do poder: conflitos de terras e direito agrário no Brasil em meados do século XIX*. Rio de Janeiro: Vício de Leitura, 1998.

\_\_\_\_\_. *Terra, nação e tradições inventadas: uma outra abordagem sobre a Lei de Terras de 1850*. In: \_\_\_\_\_. & MENDONÇA, Sônia Regina. *Nação e poder: as dimensões da história*. Niterói: Eduff, 1998.

PADOIN, Maria Medianeira. *Federalismo gaúcho: fronteira platina, direito e revolução*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2001.

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

URICOECHEA, Fernando. *O minotauro imperial: a burocratização do Estado patrimonial brasileiro no século XIX*. São Paulo: Difel, 1978.