

“BENEFÍCIOS REAIS DA LEI DE TERRAS”: UMA RELEITURA POLÍTICA

Com Base na Experiência do Termo de
Lages em Santa Catarina

FLÁVIA PAULA DAROSSÍ*

RESUMO

Neste trabalho procuro analisar a forma como o Estado Imperial brasileiro adequou o projeto centralizador da década de 1840 em correspondência com as elites regionais e locais, e tornou a Lei de Terras e seu Decreto de execução instrumentos funcionais de agregação e consolidação política no Segundo Reinado. Para aprofundar minha hipótese, tomo por objetos de estudo a província de Santa Catarina e a região do Planalto, correspondente à municipalidade de Lages no século XIX.

Palavras-chave: Lei de Terras; Segundo Reinado; Santa Catarina; Planalto.

ABSTRACT

In this work I analyze how the Brazilian Imperial State adapted the centralizing project of the 1840s in correspondence with regional and local elites and made the “Land Law” and the execution Decree functional instruments of aggregation and political consolidation in the Second Reign. To deepen my hypothesis, I take as object of study the province of Santa Catarina and the Plateau region, corresponding to the municipality of Lages in the 19th century.

Keywords: Land Law; Second Reign; Santa Catarina; Plateau.

*Aluna de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre pela mesma Universidade. Este artigo constitui uma parte da introdução de minha Dissertação. DAROSSÍ, Flávia. *A Lei de Terras em Santa Catarina e a consolidação do Estado Imperial Brasileiro*. Dissertação de Mestrado. UFSC, 2017.
E-mail: flavia.darossi@gmail.com

Se não esperais, dizem-nos alguns, que a execução da Lei das Terras nos traga colonos; se não acreditais que a ação dessa lei seja vencer as preocupações hostis que arredam da nossa pátria as torrentes de emigração europeia, que benefícios esperais dessa lei, que tantas vezes tendes apresentado como uma das mais úteis que os estadistas do nosso partido meditaram e apresentaram ao parlamento?

Em duas edições de julho de 1854, o jornal *O Conservador* da província de Santa Catarina reproduziu o texto intitulado “Benefícios reais da Lei das Terras”, do carioca *O Velho Brasil*. Publicado originalmente dois meses após o decreto regulamentou a Lei no Império, o texto apresenta o posicionamento oficial do Partido Conservador de Santa Catarina acerca das expectativas em torno da Lei para a província.

O cerne crítico da publicação reside em três pontos: a defesa do regime de pequenas propriedades agrícolas, as críticas à supressão do imposto territorial e à promessa da importação de trabalhadores pobres europeus para a substituição da mão-de-obra africana nas grandes lavouras. A opinião do jornal era de que a Lei de Terras, “qual passou, depois das modificações do Senado, não nos parece ter de ser tão útil” como parecia a princípio, em razão da “exclusão do imposto sobre as terras que os proprietários conservarem em abandono”. Porquanto “pode muito bem ser que o resultado da lei falhe em grande parte, pois esse resultado era obrigar o proprietário a fazer produzir a sua propriedade, ou, quando o não pudesse, a vendê-la”. De acordo com o jornal, o objetivo inicial era de que fosse evitado “esse grande mal que todos reconhecem, de haverem indivíduos entre nós, senhores de léguas e léguas de terrenos, do qual se tornam, como eunucos do serralho, guardas zelosos”, que “não aproveitam para si nem consentem que outros o aproveitem”.

Escrito pelos Conselheiros Bernardo Pereira de Vasconcelos e José Cesário de Miranda Ribeiro, o projeto original da Lei sobre Colonização Estrangeira e Sesmarias foi criado a pedido do Ministério dos Negócios do Império em sessão do Conselho de Estado de 1842. Modificado e ampliado, foi debatido na Câmara dos Deputados em 1843 e encaminhado em outubro do mesmo ano para discussão e votação no Senado, até que finalmente foi sancionado pela Câmara no mês de setembro de 1850.

Pelas primeiras versões do projeto, a bancada do Partido Conservador procurou normatizar as atribuições do Governo sobre as terras devolutas e tratar conjuntamente os temas da regularização das posses e sesmarias e da colonização estrangeira. O projeto foi inicialmente inspirado em estudos de Edward G. Wakefield sobre a colonização espontânea na Austrália e a proposta de executá-la por meio do encarecimento artificial do preço das terras, de modo a dificultar o acesso imediato dos imigrantes à propriedade particular. O produto das vendas de terras a prazo aos colonos seria empregado no financiamento da própria colonização de novas levas de imigrantes².

O Governo brasileiro planejava subsidiar os serviços de importação e assentamento de colonos por meio da venda de terras devolutas e da cobrança de impostos. Este fundo tributário projetado inicialmente na Lei proveria de duas fontes: 1) do imposto territorial, pelo qual a todos os possuidores de terras cobrar-se-ia o valor de 500 réis por meio de quarto de légua em quadra; e 2) do direito de chancelaria sobre a titulação fundiária, correspondente a ¼ de real por braça quadrada nas terras destinadas à cultura, e a 1/256 nos campos destinados

1 Jornal *O Conservador* (SC). Desterro. Ano III, nº. 235, pp. 03-04, jul. 1854, 1ª parte. Acervo da Biblioteca Nacional Digital. Hemeroteca digital, seção periódicos, s. endereço eletrônico.

2 Esta tornou-se a explicação clássica sobre a história da Lei de Terras, segundo a qual a Lei consagrou a propriedade privada no país. Cf. MARTINS, José de Souza. *O cativo da terra*. 2ª Ed. SP: Hucitec, 1986.

à pastagem³.

Contudo, representantes de várias províncias na Câmara dos Deputados e no Senado opuseram-se à proposta e consideraram exagerado o valor pretendido. Uns justificaram a inviabilidade do pagamento do imposto em razão das crises agrícola e econômica nas quais suas províncias se encontravam; outros pela afastada localização das propriedades dos centros comerciais e dos portos marítimos – que por si só já onerava qualquer tipo de produção; ou pela diferença na qualidade e no valor das terras dentre as distintas províncias do Império; tanto que finalmente foi deliberada a separação da proposta do texto da Lei. Isto indica que as forças políticas regionais foram bem sucedidas frente ao Governo, que precisou acomodar diversas reivindicações das elites provinciais dominantes e abrir mão desta possibilidade de acumulação⁴. A crítica d'*O Conservador* sugere um acordo classista entre o Estado e os grandes senhores e possuidores de terras, “que não deixariam de queixar-se”, fossem eles auto representados por ou por parlamentares de suas respectivas províncias:

Suprimido, porém, o imposto, o que levará o grande proprietário a largar de mão as terras que conserva inúteis, a entregá-las a foreiros ou a arrendatários, ou a solicitar com todo o empenho braços e instrumentos que lhe aproveitem? Nada. A ação da lei sem imposto não terá influência sobre o regime da nossa prosperidade territorial, continuará ela, como até aqui concentrada, inútil na mão de alguns proprietários (...). A supressão, pois, dessa medida, que o Senado não quis adotar para evitar sem dúvida os clamores dos nossos proprietários indolentes e rotineiros, que não deixariam de queixar-se contra a vexação tirânica de uma imposição sobre o que nada rende, sacrificou o princípio da lei e a sua maior vantagem.

A supressão deste imposto revitalizaria antigos problemas agrários, uma vez que não estimularia o trabalho nas avultadas terras do Império, mantendo-as concentradas e improdutivas. A obrigação legal do imposto territorial tinha por objetivo criar aos proprietários a necessidade de tornar suas terras rentáveis, e não o contrário, custosas, quando nada fosse produzido e tivessem de dispender um valor para o pagamento do referido imposto. Deste modo, a Lei tornar-se-ia inútil ao “regime da prosperidade territorial”, e catalisaria inclusive a especulação e o encarecimento das terras.

Por meio do texto final da Lei de Terras atribuiu-se ao Estado o ônus de custear a imigração e o estabelecimento de colonos livres para serem empregados “em estabelecimentos agrícolas ou nos trabalhos dirigidos pela Administração pública, ou na formação de colônias nos lugares em que estas mais convierem”⁵. Desconsiderou-se qualquer reserva de terras devolutas para o assentamento dos africanos que fossem alforriados pela aplicação da Lei Eusébio de Queirós sancionada em 1850, que extinguiu o tráfico de escravos.

Para tornar exequível o projeto imigrantista, a Lei de Terras previu a utilização do produto da venda de terras e do direito de chancelaria sobre a expedição dos títulos de propriedade. Por esta razão, a compra foi normatizada como a única forma legal de acesso às terras do Estado. A posse em terras devolutas foi proibida, exceto em regiões de fronteira do Império, as quais seriam concedidas gratuitamente em uma zona de dez léguas. Além disso, a

3 *Anais do Parlamento Brasileiro*. Câmara dos Deputados. Segundo ano da quinta legislatura. Segunda sessão de 1843. Tomo I. Rio de Janeiro, 1882, p.592.

4 Lígia Osório Silva reconheceu este “espírito conciliatório” na construção da Lei de Terras. Convergindo à crítica do jornal catarinense, a autora afirmou que “essa desistência [do Governo] diante dos proprietários de terras foi um dos aspectos da Lei que mais crítica mereceu por parte dos comentaristas da época. De fato, parece totalmente injustificado que uma lei que tinha como um dos seus objetivos principais financiar a imigração, não instituisse o imposto territorial. Além de reforçar os mínguaos recursos do Estado Imperial, um imposto sobre as terras desestimularia a manutenção de grandes latifúndios improdutivos.” SILVA, Lígia Osório. *Terras devolutas e Latifúndio: efeitos da Lei de Terras de 1850*. Campinas: Ed. Unicamp, 1996, p.144.

5 BRASIL, Lei nº. 601, de 18 de Setembro de 1850, *Dispõe sobre as terras devolutas do Império*, art. nº 18.

Lei reiterou a suspensão de concessões de datas de Sesmarias. Passou a ser obrigatório que posseiros e sesmeiros em situação irregular requisitassem a legalização e a titulação de suas propriedades, e as registrassem em uma instituição paroquial para que o Governo tomasse conhecimento da demanda de medições nos municípios, a fim de discriminar quais eram as terras devolutas aptas à venda. Os trabalhos de conservação, medição, demarcação e venda de terras seriam administrados por um novo órgão público denominado Repartição Geral das Terras Públicas.

A Lei estruturou uma hierarquia de supervisão do funcionalismo público administrativo e policial responsável pela fiscalização e conservação das terras devolutas. Pressupunha-se que a restrição das formas de acesso à terra impelisse os interessados a comprarem apenas lotes em extensões nas quais efetivamente tivessem condições de trabalhar e produzir. Por este motivo o jornal catarinense julgou a venda de terras devolutas como o principal benefício da Lei: o aumento da produção nacional dar-se-ia mediante pequenas extensões de terras devolutas compradas e produzidas em regime de trabalho familiar por nacionais e virtualmente também por colonos estrangeiros.

Se na primeira parte da publicação d'*O Conservador* foram elencadas implicações desfavoráveis em razão da supressão do imposto territorial, na segunda construiu-se uma virada crítica mais compreensiva e otimista sobre os benefícios da Lei ("o que dela fica é suficiente para que lhe aplaudamos, e sem quereremos esperar resultados químicos, procuremos verificar os reais")⁶. A julgar pelo fato de que até 1850 a maioria das propriedades do Império se traduzia em ficções jurídicas – com a indefinição de divisas e as recorrentes contestações de estremadura entre vizinhos –,⁷ de acordo com o jornal, a medição e a demarcação tanto das terras devolutas, quanto das posses e sesmarias, contribuiriam para que fossem fixados os limites das terras e freadas as ocupações sobre as devolutas.

Além disso, a Lei seria "salutaríssima" para a autonomia dos trabalhadores na condição de agregados. De acordo com a publicação, agregado seria aquele "a quem a comiserção de um grande proprietário "deixa estabelecer-se nas suas terras, sem conferir-lhe direito, nem garantia alguma que, pois, de um momento para outro, pode ser excluído desse favor", "que assim está na eterna dependência desse proprietário, escravizado a sua vontade a ponto de muitas vezes tornar-se cego instrumento dos seus crimes".

O brasileiro, porém, que tem boa vontade de trabalhar e que tem braços para o trabalho, em que condição fica? O Estado não lhe pode vender nem dar lotes de terra em que ele se estabeleça e que aproveite; o proprietário atual não lhe cede, por foro ou por arrendamento, terreno algum e, pois, cumpre-lhe que inutilize os seus braços, que renuncie a sua vontade de trabalhar ou que se sujeite como agregado.

O *Conservador* de Santa Catarina previa que a venda de lotes devolutos e a legitimação de suas posses os transformariam em pequenos proprietários e por consequência lhes desestruturariam as relações de dependência junto a grandes senhores rurais, além de desobrigá-los de servirem em "revoltas" e "crimes" a mando dos senhores. Ou seja, por meio da Lei de Terras o Governo dificultaria a autoridade particular de grandes proprietários e tornaria não "mais de todo precária a condição do lavrador de pequenos haveres":

6 Jornal *O Conservador* (SC). Desterro. Ano III, nº. 236, jul. 1854, 2ª parte, *op. cit.*, p.03.

7 Haja vista o seguinte excerto: "Até aqui, a propriedade rural quase que só nominalmente existia: nunca fixa, sem limites certos, sempre contestada, dando ocasião a demandas intermináveis, aumentando-se por usurpações sobre o domínio público, nunca aproveitada nem na décima parte de sua extensão, e constituindo para seus proprietários uma espécie de baronias feudais, não era ela verdadeira riqueza para os que a possuíam, nem uma utilidade para o país".

A esse estado de coisas a lei das terras virá remediar: o grande proprietário poderá conservar inutilizadas as suas imensas terras, mas ao menos nos limites dessas terras erguer-se-á, nas terras que o Governo houver demarcado, dividido em lotes e vendido, a pequena propriedade, fecundada com o suor do proprietário e de sua família, e portanto multiplicando os seus produtos. Não será mais de todo precária a condição do lavrador de pequenos haveres, (...) poderá ser proprietário, e ver-se garantido pelo Governo contra a opressão.

Em um sentido estrito *O Conservador* de Santa Catarina destoou da mentalidade de sua época, pois, geralmente, os trabalhadores nacionais eram tipificados como os mantenedores do atraso, enquanto os colonos europeus eram identificados como a força laboral do progresso⁸. Ao destacar a importância dos agregados para a progressão da agricultura ("dar-nos-á um aumento extraordinário na produção nacional"), a publicação nos permite refletir a efetiva participação e influência "brasileira" nos processos de ocupação territorial e da formação social da província. É interessante também porque aponta para a interpretação contemporânea à promulgação da Lei em Santa Catarina, de que o acesso à propriedade da terra não se aplicava apenas aos imigrantes; especialmente se pensarmos o Planalto, região que não constituiu foco inicial de colonos europeus⁹. Até porque, o jornal finalmente questionou a real funcionalidade da Lei para executar tantas promessas, principalmente acerca da dupla expectativa em torno da importação de colonos livres que substituiriam os escravos africanos nas grandes lavouras e da sua integração ao restante da população ("não lhe peçamos mais do que ela pode dar, sob pena de prepararmos contra ela iníquas acusações?")¹⁰.

Em Santa Catarina, a execução da Lei de Terras não se restringiu a imigrantes estrangeiros e ao beneficiamento da produção agrícola. No termo de Lages, por exemplo, a Lei foi agenciada majoritariamente por uma população de origem luso-brasileira sobre terras cuja produção era direcionada à pecuária extensiva. Para regiões agropecuaristas como o Planalto, era legalmente previsto que nas posses legitimadas em terras de cultura ou em campos de criação, seria compreendido além do terreno aproveitado para pastagem dos animais, "outro tanto mais de terreno devoluto que houver contíguo, contanto que em nenhum caso exceda a de uma sesmaria para cultura ou criação"¹¹. Posses teriam preferência na compra de terras devolutas que lhes fossem contíguas, "contanto que mostrem pelo estado de sua lavoura ou criação que tem meios necessários para aproveitá-las"¹². Mas o Regulamento não discriminou o que seria necessário para provar tal condição de aproveitamento das terras a partir do estabelecimento de criações animais. Indiretamente, esta disposição foi estratégica para a legitimação de invasões de terras públicas. Ou seja, a Lei implementou novas normas para a prática de velhos costumes de expansão territorial.

Portanto, diferentemente do que *O Conservador* conjecturou de maneira tão otimista em 1854, a aplicação da Lei de Terras produziu uma série de novos problemas agrários e renovou muitos dos que se esperava que fossem remediados por meio de sua execução. É consensual na literatura sobre o tema o entendimento de que a Lei ocasionou a expansão dos conflitos fundiários, a manutenção do latifúndio improdutivo e a grilagem. Seu impacto sobre a

8 Cf. ZARTH, Paulo. *Do arcaico ao moderno: o Rio Grande do Sul agrário do século XIX*. Ijuí: Unijuí, 2002.

9 Sobre a imigração e a colonização europeia no sul do Império, cf., PIAZZA, Walter F. *A colonização de Santa Catarina*. 3ª Edição. Florianópolis: Lunardelli, 1994; MACHADO, Paulo Pinheiro. *A Política de Colonização no Império*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1999.

10 Questiona a publicação: "não será igual a loucura do que a uma lei, cujo resultado deve ser unicamente a criação da pequena propriedade, pedirem que traga ela colonos livres que se substituam aos escravos no trabalho das grandes propriedades?".

11 BRASIL, Lei nº. 601, de 18 de Setembro de 1850, *op. cit.*, art. nº 5 §1º.

12 *Ibidem*, art. nº 15.

substituição do trabalho escravo no Império foi praticamente nenhum. Ao contrário, em muitos casos ocasionou a transformação compulsória de pequenos posseiros em agregados, em consequência da venda ou legitimação de lotes ocupados de maneira informal por populações pobres sem terras a terceiros.

Em minha Monografia de Graduação sobre a aplicação da Lei na região do Planalto de Santa Catarina, pude constatar que, apesar de proibida em 1850, a posse por ocupação primária continuou sendo praticada durante toda a segunda metade do século XIX. Baseei meu estudo em 24 requerimentos de compra de terras devolutas lavrados no município de Lages entre 1859 e 1885. Destes, cerca de 40% solicitaram a compra de parcelas de terras devolutas já ocupadas com lavouras de milho, feijão, fumo, criações animais de suínos e de gado *vacum* e *cavalar*, além de moradia habitual. Aproximadamente 25% dos aludidos requerimentos havia sido alvo de reclamações de outrem sob acusações de invasão de propriedade e protestos de medições¹³.

Mas, embora a Lei de Terras tenha malogrado no que se refere aos objetivos de regular a ocupação fundiária do território nacional, de estreimar o domínio público do particular e de financiar a imigração de trabalhadores europeus pela venda de terras devolutas, também é consensual o fato de que a estrutura burocrática criada para sua execução constituiu-se em um poderoso mecanismo que atendeu ao objetivo de restringir o acesso a terras devolutas principalmente por populações pobres em regiões valorizadas pela agroexportação ou dominadas por grupos de elites e parentelas¹⁴. À vista disso, proponho neste artigo aprofundar o debate e explorar a que outros objetivos a Lei de Terras operou.

Para além do consenso historiográfico acerca da importância da Lei de Terras na conjuntura pós-colonial, dos debates sobre a transformação da escravidão africana em decorrência do fim do tráfico e da escassez de mão-de-obra e os projetos de imigração e colonização estrangeira, nas páginas subsequentes eu apresento a relação entre a política de acesso à terra no Brasil do século XIX e os processos de construção e consolidação do Estado Imperial iniciados nas primeiras décadas do século, relacionando a burocracia e as atividades dos empregados responsáveis pela execução da Lei de Terras no país com a discussão sobre a formação, o funcionamento e o fortalecimento do Estado especificamente no Segundo Reinado. O poder que os cargos públicos criados ou requisitados pela Lei adquiriram nas esferas provincial e local tomou uma importante dimensão ao longo da segunda metade do século XIX em função do controle dos dispositivos das legislações agrária e criminal vigentes no território nacional, apesar de não haver se ramificado de forma padronizada em todas as províncias do Império.

Grande parte dos estudos sobre a formação do Estado Nacional brasileiro aborda o recorte temporal da primeira metade do século, tendo em vista os processos de Independência política e a estruturação do primeiro e segundo Reinados na Corte do Rio de Janeiro. É praticamente unânime a ideia de que por volta de 1850 a centralização política estava consolidada no país¹⁵. Todavia, em 1851, apenas dois anos após a derrota da Revolução

13 DAROSS, Flávia Paula. *Regularização fundiária no Planalto Catarinense durante o período Monárquico (1850-1889)*. Monografia de Conclusão de Curso de Graduação em História. UFSC. Florianópolis, 2015.

14 Existem estudos importantíssimos que tratam da questão agrária e das implicações da Lei de Terras no país. Cf. LIMA, Ruy Cirne. *Pequena História territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas*. 2ª Ed. Porto Alegre: Livraria Sulina, 1954; GUIMARÃES, Alberto Passos. *Quatro séculos de latifúndio*. 4ª Ed. RJ: Paz e Terra, 1977; CARVALHO, José Murilo de. "A política de terras: o veto dos barões" In: *A construção da ordem: a elite imperial; Teatro das sombras: a política imperial*. 2ª Ed. RJ: Editora da UFRJ, Relume-Dumará, 1996, p.303-325; SILVA, Lígia Osório, 1996, *op. cit.*; MOTTA, Márcia M. M. *Nas fronteiras do poder: conflito e direito à terra no Brasil do século XIX*. 2ª Ed. Niterói: Editora da UFF, 2008.

15 Sobre a historiografia da construção do Estado Imperial, cf. MATTOS, Ilmar Rohloff de. *O tempo Saquarema: a formação do estado imperial*. 5ª Ed. SP: Hucitec, 2004; CARVALHO, José Murilo de, 1996, *op. cit.*; GRAHAM, Richard. Clientelismo e política no Brasil do século XIX. RJ: Ed. UFRJ, 1997; URICOECHA, Fernando. *O mino-*

Praieira, quando em seção dos Negócios do Império do Conselho de Estado foi referendado o início da elaboração do Regulamento da Lei de Terras, era inconcebível aos contemporâneos a certeza sobre o fim das revoltas regionais. Mesmo José Murilo de Carvalho reconheceu que "o processo de enraizamento social da monarquia, de legitimação da Coroa perante as forças dominantes do país, foi difícil e complexo. Embora se possa dizer que estava definido em torno de 1850, ele permaneceu tenso até o final do Império"¹⁶. Segundo Carvalho, a reação às medidas centralizadoras ocorridas em São Paulo e Minas Gerais em 1842 evidencia que ao se tentar instaurar um sistema de poder, não havia consenso entre as camadas proprietárias sobre "o arranjo institucional que melhor servisse a seus interesses"¹⁷. Portanto, a necessidade de apoio das elites políticas provinciais foi um elemento a ser calculado pelo Imperador e o Governo Central às décadas posteriores a 1850, durante o Segundo Reinado.

Neste jogo de forças entre o Governo e os diferentes grupos de poder regionais, as pautas parlamentares de abolição do tráfico de escravos, da Lei de Terras e as reformas de descentralização política e da Guarda Nacional estiveram diretamente associadas. O que estava em questão era o arranjo dos espaços de atuação e de decisão sobre as propriedades escrava e fundiária e a autoridade sobre a repressão e o policiamento no Império. Isto fica evidente, por exemplo, quando analisamos as diferentes formas pelas quais a Lei Eusébio de Queirós e a Lei de Terras foram regulamentadas, em nov. de 1850 e jan. de 1854¹⁸.

Neste período de 1850 a 1854, entre a sanção da Lei de Terras e a publicação de seu Regulamento, importantes transformações políticas definiram os rumos do poder legislativo. Em maio de 1852 Eusébio de Queirós saiu da chefia do Ministério da Justiça após mudança do Gabinete Conservador que havia aprovado a Lei de Terras; e Francisco Gonçalves Martins foi convocado pelo Imperador para a pasta do Império em substituição ao Visconde de Monte Alegre. Em fins de 1853 houve nova sucessão ministerial para um Gabinete de Conciliação, embora também de hegemonia Conservadora, chefiado pelo Marquês do Paraná.

Inserida neste contexto, a execução da Lei permaneceu suspensa por cerca de três anos. Em decorrência desta demora, foi alvo de uma série de críticas na Câmara dos Deputados. A seção dos Negócios do Império incumbida pelo Regulamento da Lei foi composta em 1851 por José Antonio da Silva Maia, Cândido José de Araújo Viana e o Visconde de Olinda. Em julho deste mesmo ano, um dos representantes de Minas Gerais, o deputado Joaquim Antão Fernandes Leão, solicitou urgência para discussão de um projeto relativo à reforma da Lei. Ele justificou seu requerimento questionando os demais parlamentares "se ainda ninguém tem feito reclamações" sobre o fato de até aquele momento não ter sido iniciada a execução da Lei. Segundo lhe constava, alguns administradores de províncias haviam declarado a inexequibilidade da mesma "segundo seu espírito e letra", porque "defrauda muito gravemente a propriedade particular" e poria "em contestação as propriedades territoriais". Notadamente na disposição que limitou a propriedade sobre terras adquiridas por posse, afirmou ele que "são tão grandes e tão gerais os clamores que se têm levantado", que "constituindo-me órgão de tais clamores, não represente nesta ocasião os interesses políticos de um partido", mas "a

tauro imperial: a burocratização do estado patrimonial brasileiro no século XIX. SP: Difel, 1978; GOUVÊA, Maria de Fátima Silva. *O império das províncias: Rio de Janeiro, 1822- 1889.* RJ: Civilização Brasileira, 2008; DOLHNIKOFF, Miriam. *O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil.* SP: Globo, 2005; FLORY, Thomas. *El juez de paz y el jurado en el Brasil Imperial, 1808-1871.* 2ª Ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1986; FAORO, Raimundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.* Vol. I e II. 2ª Ed. SP: Edusp; Porto Alegre: Globo, 1975.

16 CARVALHO, *op. cit.*, p.229-230.

17 *Ibidem*, p.234.

18 No caso da propriedade escrava, a Lei nº 581, de 4 de setembro de 1850, e o decreto de execução nº 731, normatizaram a repressão do tráfico de africanos por meio da Auditoria da Marinha composta por juizes de Direito em primeira instância, com a possibilidade de recurso ao Conselho de Estado em segunda instância.

universalidade da importante classe dos proprietários brasileiros”¹⁹. Outro parlamentar, um dos representantes de São Paulo, declarou que ouvira “não de um partido, mas de toda a população ativa do Brasil, a confissão de seus sustos, de seus legítimos receios contra uma legislação eminentemente anárquica”²⁰. Em contrapartida, o deputado alagoano Francisco Inácio de Carvalho Moreira questionou a necessidade da discussão, uma vez que “a execução [da Lei] não veio demonstrar os defeitos que a sua doutrina oferece na prática”. Destacou que “o corpo legislativo não recebeu sequer uma só representação” contra a Lei e advertiu que, ao alterá-la, “seria de sobejo para desacreditá-la perante o país”²¹.

O entendimento de que a Lei de Terras era indispensável para a discriminação do domínio público das terras devolutas e a atração de trabalhadores estrangeiros foi o principal argumento utilizado no Legislativo para a sua sanção em 1850, na conjuntura da aprovação da lei de abolição do tráfico de escravos, enquanto Eusébio de Queirós estava à frente do Ministério. Entretanto, o discurso existente de que a Lei de Terras prejudicaria a classe dos proprietários rurais se dilatava à medida que sua execução parecia sofrer reveses com as alterações ministeriais do período.

Em sessão da Câmara em maio de 1852, o representante do Rio de Janeiro Antônio Pereira Barreto Pedroso afirmou que o Governo encontrara dificuldades na confecção do Regulamento da Lei, não sabendo “a que outra causa se possa razoavelmente atribuir a demora de sua publicação”, tendo em vista que quando fora votada, “era minha opinião que continha disposições de muita dificultosa execução”. Dirigindo sua fala ao novo ministro do Império presente na sessão, o deputado manifestou que “desejava saber, ser informado, se tenciona o Ministério dar execução a essa lei”²². Em resposta, Gonçalves Martins declarou não ter sido possível formar “algum pensamento acerca deste objeto”, pelo motivo de ter assumido há pouco tempo a chefia do Gabinete; mas esclareceu que havia trabalhos feitos pela anterior administração: “eu hei de os ver, hei de me apoiar com os conselhos daqueles que me quiserem ajudar, procurarei com a maior brevidade dar uma solução a esta questão”²³.

No ano seguinte, 1853, o ministro foi novamente questionado sobre “que fim levou a Lei das Terras?”²⁴. Mesmo após ter alegado que em agosto o Regulamento estava concluído²⁵, a Lei continuou recebendo críticas por haver sido aprovada há cerca de três anos “e dormir nas pastas dos senhores ministros”. Segundo opositores da Lei na Câmara, a demora comprovaria que o Ministério previra “embaraços muito sérios” e “males gravíssimos” se a Lei fosse executada sem uma reforma ou emendas sobre a limitação das posses e o comisso²⁶.

A natureza “dificultosa” de algumas de suas disposições se constituiu em um elemento de inflexão na forma de o Ministério organizar o Regulamento. A fala de um dos representantes de São Paulo na Câmara em 1853 dá-nos um indício acerca desta questão: “por que não vem o Governo oferecer as emendas que julga necessárias a essa lei? Ser[ia] isso melhor do que por meio de regulamentos talvez alterá-la, talvez dar lugar a grandes dúvidas no foro”²⁷. A alusão

19 *Anais do Parlamento Brasileiro*. Câmara dos Deputados. Terceiro ano da oitava legisl. Sessão de 1851. Tomo II. Rio de Janeiro: Tipografia de H. J. Pinto, 1878, p. 81.

20 *Ibidem*, p.82.

21 *Ibidem*, p.83.

22 *Anais do Parlamento Brasileiro*. Câmara dos Deputados. Quarto ano da oitava legislatura. Sessão de 1852. Tomo I. Rio de Janeiro: Tipografia de H. J. Pinto, 1877, p.37.

23 *Ibidem*, p.41.

24 *Anais do Parlamento Brasileiro*. Câmara dos Deputados. Primeiro ano da nona legislatura. Sessão de 1853.

25 Tomo IV. Rio de Janeiro: Tipografia Parlamentar, 1876, p.91.

26 *Ibidem*, p.96.

27 *Ibidem*, p.475.

28 *Anais do Parlamento Brasileiro*. Sessão de 1853, *op. cit.*, p.91.

à aplicação da Lei na justiça nos remete a um elemento pouquíssimo discutido nos debates parlamentares sobre a Lei: a burocracia imperial.

Em sessão do Conselho de Estado de 1852, quando proferiu seu parecer sobre o projeto do Regulamento da Lei de Terras, o Conselheiro Visconde de Olinda mostrou-se preocupado quanto à possibilidade de orientação política da Lei pela magistratura e demais funcionários que a fossem executar nas diferentes regiões do Império. Ao tratar do julgamento de processos de terras e a atividade das comissões responsáveis pela análise de títulos e documentos comprobatórios, ele destacou que "a propriedade torna-se incerta, pois que ninguém tem certeza do modo de pensar dos juizes, apesar dos bons fundamentos que os assistem"²⁸:

É preciso não omitir a apreensão geral, que se há de apoderar dos espíritos pela simples consideração dos rancores dos partidos, os quais não poupam meios para suplantar seus inimigos, e que saberão aproveitar-se da ocasião, que se lhes oferece estando todos dependentes do juízo que se há de proferir sobre sua sorte. Que arma poderosa não será essa nas mãos dos partidos em épocas de eleições²⁹.

Por este motivo, não parecia conveniente que se "confie a decisão dessas causas às comissões, como se propõe no projeto, e nem a autoridade nenhuma provincial, devendo este julgamento ficar reservado ao Governo". No entendimento de Olinda, era necessário retirar o poder destas comissões "das influências dos partidos e das localidades", para "tranquilizar os ânimos acerca das intrigas locais"³⁰. Ao sugerir que fosse ampliado o papel dos presidentes de província como mediadores da Repartição Geral das Terras Públicas, tendo em vista que eles "não recebem ordens senão do [Ministério do] Império"³¹, o Conselheiro projetou a padronização da execução da Lei de Terras com a reforma política empreendida na década de 1840 pelo Partido Conservador, na qual as nomeações à polícia e ao judiciário foram centralizadas obedecendo a hierarquia institucional do Ministério do Império.

Acredito que em 1853, com a instalação do Gabinete de Conciliação, o Governo tenha procurado adequar (ou "conciliar") a execução da Lei de Terras às aspirações tanto Conservadoras quanto Liberais por meio da burocracia, no intuito de contemplar as críticas gerais e retirar da letra da Lei o peso de rejeição que carregara. A fala do deputado mineiro Francisco de Paula Candido sobre a execução da Lei à classe dos grandes proprietários rurais favorece minha hipótese: "se a magistratura cumprir os seus deveres, não tenho medo dela"³². Em outras palavras, é provável que essa dificuldade prevista para a aplicação da Lei e inclusive a questão da falta de apoio regional ao Governo Central tenham sido transferidas ao próprio funcionalismo público responsável pela administração da Lei na Corte e nas províncias.

Para tornar exequível este projeto político, a burocracia responsável pela aplicação da Lei de Terras foi descentralizada nas províncias, o que permitiu maior intervenção de diferentes empregados sobre a execução da Lei e ampliou as possibilidades para que a mesma fosse apropriada e acomodada de acordo com os interesses do Governo Imperial e dos grupos de poder político regionais e locais. É possível afirmar a existência das vias "administrativa" e "judicial" pelas quais a Lei de Terras foi aplicada no Império. A via administrativa da Lei se refere às repartições públicas incumbidas de dirigir todos os serviços para sua execução,

28 *Atas do Conselho de Estado Pleno*. Ata de 25 de agosto de 1852. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal. Vol. 4, 1978, p.31.

29 *Ibidem*, p.32.

30 *Ibidem*, p.38.

31 *Ibidem*, p.29.

32 *Anais do Parlamento Brasileiro*. Sessão de 1851, *op. cit.*, p.82.

como a Repartição Especial de Terras Públicas e os juízes comissariados de terras. Já a via judicial diz respeito a ações cíveis que envolveram especificamente disputas pela terra e foram intermediadas por delegados e subdelegados de polícia, juízes municipais, promotores públicos e juízes de Direito. Portanto, a Lei de Terras foi aplicada por um número considerável de diferentes empregados públicos – profissionais e leigos – inseridos direta ou indiretamente na política judicial intermediada pelo Governo de Situação, que os nomeava aos cargos e negociava requerimentos e processos cíveis em troca de apoio político.

Esta descentralização da aplicação da Lei nos permite repensar as perspectivas que contemplam a centralização político-administrativa como único fator da consolidação do Estado Imperial. Para Ilmar Rohloff de Mattos, a elite saquarema fluminense era a única portadora de um projeto nacional executado por meio das reformas da década de 1840. Em *O tempo Saquarema*, a análise do autor sobre a necessidade da centralização foi norteadada mais especificamente pela questão da mão-de-obra escrava e a restauração dos monopólios de produção pelos grupos políticos dirigentes. Ao mesmo tempo em que se constituía enquanto classe senhorial, esta elite teria sido responsável pela consumação do Estado Nacional ao concentrar os mecanismos de controle, direção e vigilância da população do Império.

Rohloff de Mattos afirma que “as dificuldades de efetivação da Lei [de Terras] de 1850 caracterizavam os limites de uma direção [saquarema] e as contradições contidas no esforço de uma expansão”³³. O questionamento sobre a natureza destes limites e contradições da direção saquarema citadas pelo autor acerca da aplicação da Lei de Terras evidencia a necessidade de problematizarmos os níveis reais de participação das elites regionais neste processo, e de contemplarmos a complexidade e as multifaces das relações políticas entre a Coroa, o Governo Central, os diversos grupos de poder provinciais e a população geral, inclusive pobres e remediados, presentes nesta conjuntura.

Os estudos de Miriam Dolhnikoff e Maria de Fátima Silva Gouvêa procuraram revisar os níveis desta centralização política no Oitocentos, e destacam o importante papel da burocracia administrativa provincial na organização e na negociação política imperial, notadamente entre o fim do primeiro Reinado e o início do segundo. Em *O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil*, Dolhnikoff defende que a afirmação e a unidade do Estado nacional foram possíveis por meio de um arranjo institucional resultado de negociações políticas realizadas entre as elites regionais e o Governo Central nas primeiras décadas do século XIX³⁴. De acordo com a autora, as mudanças centralizadoras previstas na Lei de Interpretação do Ato Adicional restringiram-se ao aparelho judiciário e não eliminaram a autonomia político-administrativa de que usufruíam as elites regionais, representadas desde 1834 pelas Assembleias Legislativas Provinciais. Estas Assembleias haviam sido organizadas como espaço de expressão de interesses regionais, a serem negociados entre os próprios deputados e os governos provincial e central. Os grupos de poder regionais se constituíram enquanto elites políticas à medida que passaram a integrar a estrutura do Estado por meio das Assembleias Legislativas Provincial e Geral e da representação na Câmara dos Deputados. Desta forma, puderam estreitar suas demandas ao Governo Central e participar efetivamente da consolidação do Estado (no caso de Santa Catarina, a exemplo de José da Silva Mafra).

Na obra intitulada *O império das províncias: Rio de Janeiro, 1822-1889*, Silva Gouvêa converge à perspectiva de Dolhnikoff ao considerar o papel indispensável das províncias na consolidação do sistema político brasileiro³⁵. Apesar das leis promulgadas a partir de 1840

33 MATTOS, *op. cit.*, p.263.

34 DOLHNIKOFF, *op. cit.*

35 GOUVÊA, *op. cit.*

haverem limitado de modo significativo o raio de ação das Assembleias Provinciais, a autora considera a existência de diferentes estratégias que transformaram estas assembleias em espaço de acomodação e barganha de interesses entre diferentes grupos de poder políticos regionais na província e na Corte. Um dos mecanismos observados na província do Rio de Janeiro (e constatado também por outros historiadores, como no estudo de Flory sobre a Bahia) foi a sobreposição de diferentes cargos por um mesmo empregado público. Silva Gouvêa constatou que grande parte dos deputados já haviam desempenhado cargos na administração pública e no juizado provincial e municipal e uma minoria possuía simultaneamente cargos também na administração geral³⁶. Esta sobreposição permitiria que determinados políticos administrassem simultaneamente diferentes serviços nas localidades, nas capitais provinciais e até mesmo na Corte, ampliando sobremaneira o conhecimento das veredas burocráticas e o estabelecimento de vínculos políticos nas diferentes esferas governamentais do Império.

Apesar de comporem distintas perspectivas sobre a estrutura política e administrativa do Estado Imperial, as pesquisas de Carvalho, Dolhnikoff e Silva Gouvêa refletem inúmeras possibilidades de análise sobre a dinâmica política de Santa Catarina no Oitocentos e, especificamente, no que tange à inserção da repartição e empregados responsáveis pela execução da Lei de Terras neste arranjo institucional. Meu argumento é que a Lei também foi agenciada enquanto instrumento de negociação política para o benefício tanto do Governo, que teve sua ordem institucional mantida pela participação das elites provinciais na estrutura governamental, quanto dos grupos de poder regionais, que passaram a compor a burocracia do Estado e a negociar vantagens públicas nas províncias e na Corte.

Muitos dos empregados encarregados pela aplicação da Lei de Terras no Planalto catarinense e em Desterro estiveram atrelados a outras funções administrativas e de representação política na província. Como deputados na Assembleia Legislativa Catarinense, muitos deles estiveram em constante diálogo com os presidentes da província e muitas vezes ocuparam alternada ou simultaneamente cargos de natureza eletiva ou nomeados pelo próprio presidente ou pelo Governo Central. Neste contexto, a Assembleia Legislativa Provincial serviu para tornar pública a propensão partidária e os interesses privados dos deputados, suas alianças e conflitos políticos, constituindo o espaço público onde eram debatidas e votadas as propostas de leis e posturas municipais, muitas das quais relacionadas a questões de terras.

A título de exemplo, consta no Relatório da Repartição Geral das Terras Públicas de 1855 que o decreto nº 514, de 28 de Outubro de 1848, art. 16, concedeu a todas as províncias do Império seis léguas em quadro de terras devolutas, com a obrigação de serem exclusivamente destinadas à colonização e não podendo ser roteadas por escravos. A Lei de Terras não havia anulado estas doações. As províncias não podiam entrar na posse destas terras sem que previamente indicassem os presidentes de província as localidades em que elas estivessem situadas e obtivessem a concessão especial do Governo Imperial. O decreto competia "às respectivas Assembleias Legislativas deliberar sobre a distribuição de tais terras (...) [desde] que se não afastem das regras prescritas na Lei de Terras"³⁷.

Apesar das Assembleias Legislativas Provinciais não terem sido incumbidas oficialmente de qualquer etapa da aplicação da Lei de Terras e tampouco da nomeação dos empregados concernentes, pelo menos no caso de Santa Catarina, a Assembleia Legislativa esteve indiretamente vinculada ao funcionamento da Lei pelo fato de que muitos deputados

36 *Ibidem*, p.131.

37 "Relatório da Repartição Geral das Terras Públicas". MINISTÉRIO DO IMPÉRIO, *Relatório apresentado à Assembleia Geral Legislativa na terceira sessão da nona legislatura pelo ministro e secretário de Estado dos Negócios do Império Luiz Pedreira de Couto Ferraz*. RJ: Tip. Laemmert, 1855, p.10.

em diferentes períodos estiveram também encarregados de sua execução em outras esferas do Governo, em decorrência da sobreposição ou alternância de cargos na capital provincial e nos municípios. Inclusive, existiu a possibilidade de um mesmo empregado dominar simultaneamente diferentes etapas de aplicação da Lei de Terras na província, dependendo do número de cargos aos quais fora incumbido, eleito ou designado como substituto. Silva Gouvêa ressalta que estas redes de relacionamentos (por exemplo, vereadores ou deputados fluminenses que atuaram como oficiais de polícia, ou juízes municipais) foram capazes de ligar os vários níveis institucionais sob uma capa comum do Governo, contribuindo para a afirmação do Estado Imperial no Segundo Reinado.

Esta descentralização foi aplicada nas províncias com a criação de Repartições Especiais das Terras Públicas, subordinadas aos presidentes provinciais e compostas por um delegado do diretor geral, um fiscal, oficiais e amanuenses (copista-escrivão). O delegado, o fiscal e os oficiais seriam nomeados por decreto imperial e os demais empregados por portaria do ministro e secretário de Estado. O fiscal da Repartição Especial também ocuparia um cargo estratégico para o funcionamento da política imperial. Ele desempenharia na província funções semelhantes as do fiscal da Repartição Geral, principalmente supervisionando a legalidade dos processos de medição de terras requisitadas para a legitimação e revalidação a serem remetidos ao delegado da Repartição Especial e ao presidente provincial.

Além dos serviços dos empregados da Repartição Especial, o Regulamento de 1854 deliberou que juízes municipais seriam os “juízes conservadores” das terras devolutas, pois inspecionariam e seriam notificados por inspetores gerais e agrimensores acerca da existência de posses ilegais em suas jurisdições. Esta função também seria exercida por delegados e subdelegados de polícia, que procederiam a um *ex-officio* e remeteriam os autos aos juízes municipais para que fossem processados e julgados aqueles que cometessem tais delitos (isto é, a posse ou a simples derrubada de árvores ou a queima de matos em terras devolutas). O mesmo procedimento seria realizado a requerimento da população contra os que praticassem posses em terrenos particulares, contanto que os “delinquentes” não fossem éreos confinantes, porque neste caso caberia a ação cível.

De 1856 até 1870, a Repartição Especial de Terras Públicas de Santa Catarina foi composta pela nomeação de cidadãos da própria elite política de Desterro ligados à Corte, o que denota a importância dos cargos e serviços de execução da Lei de Terras a serem realizados por estes empregados na província. Os delegados e os fiscais da Repartição Especial pertenceram aos altos comandos oficiais da Guarda Nacional e estiveram associados principalmente ao Partido Liberal. Em uma escala crescente, conquistaram importantes eleições e nomeações para o alto funcionalismo público provincial e da Corte. Grande parte destes empregados compôs a Assembleia Legislativa Catarinense como deputados, da mesma forma que empregados públicos da região do Planalto incumbidos dos serviços da Lei de Terras o foram, em menor número³⁸.

O cargo de juiz municipal e substituto foi ocupado em Lages majoritariamente por cidadãos naturais do termo ou radicados na região, com histórico de envolvimento na política local principalmente pela participação eletiva como vereadores na Câmara Municipal. A maioria tratava-se de grandes senhores e possuidores de terras, fazendeiros, criadores de gado e negociantes. Muitos dos que executaram as funções de juiz municipal haviam desempenhado também os cargos de delegado e subdelegado de polícia ou juiz de paz, ou o faziam simultaneamente a função de juízes substitutos, e possuíam altas patentes na Guarda

38 Para aprofundamento, cf. DAROSS, *op. cit.*

Nacional da região³⁹. Um número reduzido foi eleito deputado provincial e nomeado juiz de Direito, tendo exercido o cargo também em outras províncias do Império.

Ao conferir a tutela das terras devolutas a estes empregados, o Governo permitiu que eles usufríssem a possibilidade de ampliar seu próprio patrimônio e representação política, além de poder desenvolver a exploração e comercialização dos recursos naturais nelas existentes, como madeira, erva-mate, criações de animais, etc., e de atrair trabalhadores sem terra sob a condição de agregados. A posição privilegiada pelo aparelhamento nos diversos cargos e repartições públicas do Império possibilitava também práticas extralegais como peculato e a grilagem, isto é, a falsificação de escrituras de transações envolvendo terras ou títulos de propriedade.

Recebido em: 16/02/2018

Aprovado em: 22/06/2018

³⁹ Apenas a Lei nº 2.033 de 20 de Setembro de 1871 impôs algum limite à acumulação de empregos.