TERRAS DEVOLUTAS — A LEI N.º 601, DE 1850

EDMUNDO ZENHA

SUMÁRIO: — *Regime das sesmarias. O alvará de* 1795. *A elaboração da Lei* 601. *Crítica do texto. Os registros paroquiais. Colonização. O Decreto n.º* 1.318, *de* 1854. *Conclusões.*

I

O problema da distribuição da terra, no Brasil, é tão velho quanto a nossa própria história. Talvez mais do que ela, para sermos corretos. A questão se enleia na legislação portuguêsa anterior à descoberta.

O velho instituto das sesmarias, que modorrava, quase caduco, na metrópole, encontrou aqui larga aplicação, rejuvenescendo-se para mais alguns séculos de serviços.

As terras da vasta colônia foram sendo retalhadas em sesmarias que, dadas as proporções infinitas do país, eram medidas com uma largueza espantosa. Poderes para isso receberam todos os donatários. Martim Afonso já tinha alvará nesse sentido, passado em 20 de novembro de 1530, antes, pois, da divisão do território em capitanias. As sesmarias obtidas em São Vicente e em Piratininga eram imensas. A de Brás Cubas abrangia um território que hoje abriga parte dos municípios de Santos, Cubatão e São Bernardo do Campo. E' famosa a de Brás Arzão, pelas demandas que, muito mais tarde, provocou, a de Suzana Rodrigues, pelo tamanho e muitas outras que se estendiam por léguas. Certas sesmarias doadas aos jesuítas tinham imensos estirões de costa, como a de Camamu, na Bahia, que, para o mar, media dez léguas.

Algumas, cujos donos mais zelosos se davam a êste trabalho, eram medidas e demarcadas rudimentarmente. Em geral, porém, as divisas se assinalavam pelos acidentes de maior vulto: rios, espigões, picos, barrocas profundas.

Com a extensão desmesurada que apresentavam, facilitavam as turbações e as espoliações parciais. Audaciosos sertanistas ou lavradores humildes, apossavam-se de um trato de terra compreendido no vasto perímetro da sesmaria, em geral longe das vistas do poderoso proprietário, mas muitas vêzes, também, sob o olho complacente dêste. E estas posses, mansamente, desfrutadas, transmitiam-se por sucessão e, em muitas vêzes, por venda e compra. As fazendas dos jesuítas eram as preferidas para êste apossamento clandestino em virtude da benignidade dos padres que, quanto possível, fugiam às demandas e, em certos casos, estimavam, até, a invasão, porque esta povoava um trecho das descomedidas propriedades nem sempre aproveitadas. Tais posses, com o au-

mento da população, foram, como era natural, multiplicando-se. Pela ausência de vício original, para uma parte, ou pelo lapso de tempo decorrido, para outra, já não era mais possível, em certa época, ignorá-las legalmente. Daí uma legislação que, tratando sempre de sesmarias, protegia, entretanto, o posseiro encravado nos descomunais latifúndios. O legislador compreendia o quanto de humano e de útil ia na proteção da posse sem título. A boa política passou a admitir os dois direitos em planos quase iguais. Da proteção ao posseiro de terras particulares à proteção do posseiro de terras da coroa, não ia grande diferença.

Durante o período colonial, nos dois primeiros séculos, as medidas legais tomadas especialmente para o Brasil são poucas. A questão se resolvia pelos velhos textos portuguêses que, à viva fôrça, eram postos a funcionar ante os novos problemas da Colônia. Tais providências, podemos enumerá-las assim: ordem de 27-12-1695, carta-régia de 7-12-1697, idem de 23-11-1698, idem de 3-3-1704, decreto de 20-10-1753, provisão de 11-3-1754, alvará de 5-10-1795, carta-régia de 13-3-1797. No século XIX, antes da lei n.º 601, temos algumas outras que citaremos adiante (vid. J. O. de Lima Pereira, "Da propriedade no Brasil", São Paulo, 1932).

O documento mais importante, porém, dêstes todos, é o alvará de 5-10-1795. Feito especialmente para o Brasil, trazia a intenção de regularizar, no seu todo, a grave questão territorial que, à época, era a mais baralhada possível. A peça se inicia oferecendo um quadro da situação: "Que sendo-me presentes em consulta do Conselho Ultramarino os abusos, irregularidades, e desordens, que tem grassado, estão, e vão grassando em todo o Estado do Brasil, sôbre o melindroso objeto das suas sesmarias", etc. A tal ponto havia chegado a confusão que muitos portadores de títulos perfeitos não achavam onde se instalar, e outros, sem títulos nenhum, afora a própria audácia, mantinham em seu poder tratos vastos e dos melhores. Tudo isto resultava da ausência de demarcação das mesmas sesmarias. Os tribunais andavam repletos de causas, subindo até a real presença inúmeros litígios que procuravam a justiça expedita da rainha a fim de evitarem as delongas de processos quase eternos, estirados infinitamente pelas partes maliciosas. Tais demandas "cujos danos sendo graves motivam em consequência prejuízos, que deterioram os cabedais de uns e fazem infalível a ruína de outros", fervilhavam na Colônia. Procurando atalhar tal estado de coisas, o alvará prescrevia normas que se agrupam em XXIX artigos, desenvolvidos com aquela largueza e prolixidade peculiares às leis antigas. O alvará revalidava tôdas as ordens, resoluções e leis que sôbre a matéria haviam os reis anteriores baixado. O que, diga-se entre parêntesis, era um modo de fazer permanente a confusão. Determinava que as sesmarias concedidas sob a vigência do alvará fôssem demarcadas no prazo de um ano e as outorgadas no regime das leis anteriores no de dois, sob pena de comisso. Reduzia para meia légua em quadra as sesmarias de junto às grandes povoações. Impunha a obrigação de conservar caminhos, na extensão da testada de cada uma; reservava para o serviço real as madeiras próprias para embarcações, revelando o artigo que a carência daquelas preocupava o legislador da época: "sendo pública a lassidão e a liberdade, com que se franqueia, e toleram os cortes das madeiras nas matas de todo o Estado do Brasil, e tão irregulares, e nocivos, que em poucos anos nenhuma haverá em sítios cômodos, e tais, que facilitem os seus transportes aos lugares do seu destino..." Isto em 1795! A derrubada de madeiras grossas e de lei devia depender de uma ordem do governador ou capitão-general de cada capitania

que, em face de um pedido para tais cortes, devia informar-se com minúcia sôbre a "necessidade, direito e justiça" do requerente. Providências algo semelhantes constam, hoje, do Código Florestal e todos sabemos quão difícil ou quase impossível tem sido sua aplicação. No longínquo ano de graça em que se publicou o alvará a medida teria sido de uma inocuidade absoluta. Ficavam instituídos dois registros das sesmarias, um a cargo das Juntas ou Provedorias da Fazenda e outro a cargo das Câmaras municipais, registrando-se naquelas as sesmarias que ficassem fora do têrmo dos conselhos e nestes as que existissem dentro dêsse têrmo. O processo para as demarcações foi expurgado de atos e recursos que facilitavam as protelações. Entanto a margem para reclamações, agravos, protestos e outros modos aptos a produzir delongas, ficava ainda larga. O último artigo faz outorga de terrenos da coroa às câmaras municipais: "Por me constar que algumas câmaras do Estado do Brasil são tão pobres, e faltas de socorros, que não têm com que possam auxiliar as despesas, que fazem anualmente, por lhes faltarem os meios e as rendas, com que as câmaras dêstes reinos suprem as mesmas despesas; e merecendo-me portanto tôdas as sobreditas câmaras pobres, ou faltas de rendas, aquelas providências e mercês a que sempre está propícia a minha real piedade; em benefício delas: ordeno finalmente que na distância de seis leguas compreendidas nos contornos das cidades, e vilas (sendo as câmaras faltas de rendas para as suas despesas) a cada uma delas se lhes dê, e conceda uma data de quatro leguas em quadra, para as administrarem os oficiais das mesmas câmaras, e do seu rendimento fazerem as despesas e obras do conselho".

O alvará de 1795 visava pôr têrmo à situação deplorável causada pelas infinitas demandas sôbre sesmarias e pelos atrevimentos de ocupantes sem título. As confusões resultantes da incerteza de divisas, do comércio imobiliário baseado em documentos sem ascendência, do apetite despertado pelas terras fáceis da coroa, determinaram a expedição do alvará. As leis sôbre terras regalengas[1], ou devolutas, como agora se diz, causam, porém, o efeito de uma pancada em vespeira. E o citado alvará não fugiu à regra. Ante o clamor que o mesmo levantou na Colônia e ante as apreensões que êle veio semear no ânimo de centenas de possuidores pacíficos que se viam obrigados a exibir um título que não tinham e a proceder a demarcações dispendiosas, ante o alarma geral produzido, baixou-se o decreto de 10 de dezembro de 1796, que suspendia a execução do alvará. Por ser curioso e curto, pode ser reproduzido: "Tendo-me sido presentes os embaraços, e inconvenientes que podem resultar da imediata execução da sábia lei das sesmarias, que fui servido mandar publicar pelo meu Conselho do Ultramar; seja porque nas circunstâncias atuais não é o momento mais próprio para dar um seguro estabelecimento às vastas propriedades de meus vassalos nas províncias do Brasil; seja pela falta que aí há de geómetras, que possam fixar medições seguras, e ligadas inalteràvelmente com medidas hi

---

1 Terras devolutas seriam sòmente aquelas que, por abandono, tivessem revertido à propriedade do Estado. Hoje o têrmo inclui não só as terras que assim foram devolutas ao patrimônio público como as que nunca tiveram proprietário e são do Estado. O adjetivo realengo, sinônimo de regalengo, real, tomou, na linguagem popular, uma significação especial. Exprime coisa abandonada, descurada. Nas zonas rurais antigas é comum ouvir-se: *"não se deve deixar um terreno assim realengo"*... Isto é, abandonado, sem cêrca, sem caseiro, franqueado a todos, como terreno baldio. É acepção que nos ficou dos tempos coloniais. Terra realenga era terra abandonada.

gronométricas, e astronômicas, que só podem dar-lhes a devida estabilidade; seja finalmente pelos muitos processos, e causas que poderiam excitar-se, querendo pôr em execução tão saudáveis princípios e estabelecimentos, sem primeiro haver preparado tudo o que é indispensável, para que êles tenham uma inteira e útil realização: hei por bem determinar que o Conselho Ultramarino, suspenda por ora a execução e efeitos desta saudável lei".

O alvará vinha atalhar a desordem. Mas tornar-se-ia maior a desordem por êle desencadeada do que a já existente. E àquela preferiu-se esta.

A questão, porém, não podia morrer assim. Problema latente, vivia a chamar a atenção dos governos. Ao alvará de 1795 seguiram-se: a carta-régia de 13-3-1797; o alvará de 25-1-1807; o decreto de 2-7-1808; a provisão de 14 de março; o decreto de 21 de maio, que extinguiu o confisco; a resolução de 17 de julho, que proibiu a concessão de sesmarias, e a provisão de 22 de outubro, todos de 1822.

A preocupação de proteger o possuidor de boa-fé é clara em quase todos êstes diplomas a lei reconhecia a situação de fato, privilegiando o possuidor a ponto de pô-lo em condições de dispensar o auxílio do direito comum, o qual, no caso de turbações, lhe oferecia os interditos possessórios. A provisão de 14 de março de 1822 diz: "hei por bem ordenar-vos procedais nas respectivas medições e demarcações, sem prejudicar a quaisquer possuidores que tenham efetivas culturas no terreno, porquanto devem êles ser conservados na sua posse", etc.

Para os característicos desta posse assim protegida entra um elemento novo a efetiva cultura. Os elementos clássicos do instituto recebiam êste acréscimo impôsto por condições especialíssimas.

II

Os formidáveis acontecimentos que tomaram conta do país, Independência, Abdicação, Regência, Maioridade, puseram o assunto de lado, por certo tempo. Mas já em 1843 êle volta à tona. Neste ano, na sessão de 3 de junho da Câmara dos Deputados, José Manoel Pereira e Silva faz a seguinte indicação: "Indico que a Comissão de Justiça civil, atendendo à necessidade de se firmar o direito dos posseiros de terrenos devolutos, e de se estabelecer para o futuro normas fixas sôbre a propriedade, domínio direto ou indireto das terras que foram concedidas por sesmarias que se não confirmaram legalmente, ou tomadas por posses e cultivadas em paz, e por não interrompido tempo, formule e proponha um projeto de resolução que, ao mesmo passo que puder dar um rendimento à fazenda pública com a criação de um diminuto impôsto territorial que até sirva para o conhecimento perfeito da estatística, confirme as sesmarias e posses existentes, fazendo-as demarcar, e assegurando as fortunas particulares, discutindo-se êste projeto com a devida urgência".

Pereira e Silva por certo desconhecia que se estava elaborando um projeto nesse sentido. Ou se sabia, quis antecipar-se, furando a iniciativa do gabinete.

Na sessão de 10 do mesmo mês, Joaquim José Rodrigues Torres, o futuro Visconde de Itaboraí, ministro da marinha no 3.º Gabinete formado em 20 de janeiro de 1843 e então no poder, apresentou, como deputado, e não como ministro, um projeto sôbre terras e colonização, explicando: "Sr. Presidente pedi a palavra simplesmente para apresentar à Câmara êste projeto; é projeto minis-

terial; não podendo ser apresentado por um membro do ministério eu o apresento como meu".

O assunto há muito que preocupava os nossos dirigentes. Nabuco informa que em 1841 fôra feita uma consulta ao procurador Gomes dos Santos sôbre a questão ("Um Estadista do Império", I, 189, I. P. E.). No ano de 1842 pediu-se a manifestação do Conselho de Estado sôbre o assunto. Bernardo Pereira de Vasconcellos e José Cesario de Miranda Ribeiro, em 8 de agôsto, apresentavam à Seção dos Negócios do Império do Conselho de Estado, a proposta sôbre uma lei de terras e colonização (Ruy Cirne Lima, "Terras Devolutas", pág. 56. "Globo", 1935.). Tal proposta foi debatida em várias ocasiões. Ela é, certamente, o núcleo do projeto apresentado à Câmara por Rodrigues Torres.

A discussão começou na sessão de 7 de julho. Na seguinte em vista de alguns deputados encontrarem fins políticos e financeiros no projeto, é o ministro obrigado a configurar com clareza qual o destino da futura lei. O objetivo era puramente de ordem colonizadora. Era êste, frisava, o fim precípuo da lei. O mais vinha como complemento, como conseqüência ou pressuposto da idéia central. Evitando-se, com o art. 1.º a doação de terras, colocava-se o imigrante em condições de precisar amealhar algum dinheiro antes de se entregar ao trabalho agrícola. Daí resultavam dois benefícios importantes: 1.º — propiciavam-se braços à lavoura e, 2.º — iniciava-se o imigrante nas fainas de nossa agricultura, o que lhe permitia cultivar depois, proveitosamente, na terra própria.

A lei era provocada pela crise agrícola que a falta de braços decorrentes da extinção do tráfico ocasionaria. Aliás, as condições da época denunciavam, já, por indícios positivos, que tal crise era infalível se o govêrno não votasse uma lei que desse incentivo à imigração. As questões sôbre demarcações, impostos, legitimações de posses e justificações eram incluídas no projeto porque não se podia tratar da distribuição de terras devolutas aos futuros colonos sem tocar naquelas providências que tinham estreita ligação com o fim principal da lei. "O govêrno, informava Torres, não quis apresentar um projeto que regulasse a maneira de dividir as terras do Brasil, mas teve principalmente em vista tratar de uma questão muito mais importante para o país, isto é, da colonização".

O benefício obtido, porém, com as demarcações de tôdas as propriedades ainda não demarcadas era muito grande para que se não visse nela uma das razões poderosas para a aprovação do projeto, ponderava em outra sessão o ministro a quem coube a tarefa de ser o principal defensor da proposição. Pelo seu discurso, e por outros que no decorrer dos debates se irão sucedendo, vê-se que a situação caótica, de que dava notícia o alvará de 1795, continuava. Embora fôssem proibidas as concessões de novas sesmarias, e talvez por isso mesmo, o certo é que a confusão estabelecida pelas posses tinham tomado um tal vulto que reclamava providências imediatas. As demardas resultantes eram inúmeras. "Um outro fim tem o projeto; é evitar as contestações que entre nós existem e continuarão a existir se não passar alguma providência sôbre o modo de apropriarem as terras; contestações a que dão lugar posses feitas pelo modo por que se tem até agora praticado", isto é, indiscriminadamente e com um desembaraço positivamente lesivo. Êste sistema era prejudicial à coletividade. Além do apossamento irregular de terras públicas, tinha êle, entre outras, uma conseqüência funesta: dispersava a população, uma vez que cada um procurava lo-

calizar-se em tratos separados por grandes distâncias, já que a clandestinidade era a regra. Um dos resultados proveitosos do projeto seria o inverso: concentraria os proprietários, com tôdas as vantagens daí decorrentes.

Em outro debate profligava-se o sistema das posses e não se admitia a sua proteção. Elas, em geral, eram produtos de manhosos arranjos. Um deputado dizia que era velho já o costume de "penetrar em terreno inculto, edificar uma ridícula casinha, lançar na terra algumas sementes, afincar duas ou três estacas para qualquer proclamar-se sem ônus de nenhuma natureza senhor do terreno de que se apropria e de tudo quanto verte para êle, forcejando sempre por confundir os seus limites, falando em piões, marcos, etc. etc.[2]

Êstes trechos são interessantes porque nos mostram como, apesar dos cem anos que sôbre êles passaram, continuam, ainda, atuais.

A obrigação de medir e demarcar os terrenos, não só os havidos por sesmarias como os havidos por posses, alarmou tôda a câmara. A pobreza da maioria absoluta dos proprietários e detentores e a falta de técnicos suficientes para fazer o levantamento em todo o território nacional, eram dois motivos poderosos que militavam contra o artigo que exigia a demarcação.

Um deputado lembrou o alvará de 1795 e, numa imagem expressiva, declarou que o mesmo havia sido suspenso porque era um archote lançado sôbre as terras do Brasil. Um outro classificou o projeto de verdadeiro espinhal onde todos se iriam enredar.

Se a demarcação obrigatória, e a custo do posseiro ou sesmeiro, fizera inimigos, atraíra, entretanto, amigos, e ardorosos. Um representante do Ceará rematou seu discurso assim: "Eu voto por ela (a lei), ainda que saia com algumas imperfeições, que a prática e a experiência poderão corrigir; muitas vantagens descubro nela; e quando outras não devessem influir poderosamente no meu espírito, bastaria a de ir pôr têrmo a rixas, contendas desavenças, e até assassinatos que freqüentemente têm tido origem dêsse terrível método de se medirem nos sertões as leguas a unha de cavalo, como se costuma dizer".

Muitas esperanças se fundavam na futura lei, esperanças que iam além, como se vê, do que era lícito esperar. O Ministro da Marinha estimava, sentindo-se pessimista, em cinqüenta anos o prazo para levantamento de todos os terrenos, devolutos ou não, do país. Quando sabemos que, ainda hoje, uma grande parte do nosso território está em ser, vemos como o pessimismo do ministro era um dos mais inocentes otimismos lançados sôbre a complexidade e a extensão de nossa geografia, agravadas pelo insuficiência de nossos recursos.

O projeto foi apoiado pela maioria governista. Para sua defesa destacaram-se homens que, já na ocasião, eram notabilidades na política nacional. Entre êles o citado Rodrigues Torres, um dos grandes do ministério, Euzébio de Queiróz e Paulino José Soares de Souza, ministro dos estrangeiros.

Volta e meia surgia na Câmara a questão da autoria do projeto. Fôra êle, segundo informava-se, elaborado pelo Conselho de Estado. E não era produto da imaginação de algum dos seus membros. O exemplo de outras nações, principalmente a Inglaterra e os Estados Unidos, fôra invocado para esclarecer a organização do trabalho que se discutia. Wakefield havia sido um dos inspiradores do projeto. A sua autoridade ficou sendo uma espécie de tabu na Câ-

---

2 A palavra "grilo" não era ainda conhecida.

mara. Citá-lo era liquidar qualquer dúvida e qualquer adversário. Isto levou um deputado a exclamar: "Sr. Presidente, não poderei louvar o procedimento de alguns nobres deputados que têm querido de algum modo fazer calar aquêles que têm feito algumas reflexões sôbre o artigo, dizendo-nos a cada passo, que êste projeto é obra do Conselho de Estado; e ainda mais, perguntando-nos se já lemos Wakefield. E' obra-prima, gritam os nobres deputados; e, extasiados com a obra, contentam-se em bendizer o seu autor; não cansam de repetir aquêle latim do Evangelho: *beatus venter qui te portavit!* E' sistema de Wakefield e é o que basta".

A maioria governista apoiava o projeto e achava que Wakefield era um ótimo guia. Ao que retrucou um representante do Maranhão, desconfiado das excelências apregoadas: "... em suma, para servir-me de uma figura de que o meu honrado colega pela Província do Pará se serviu, eu desejo também navegar no navio que se nos apresenta, aparelhado nos estaleiros de Wakefield; mas, como um tanto escarmentado de viagens aventurosas, desejo marcar os escolhos em que nos poderíamos achar embaraçados, se não encalhar e naufragar êste navio esperançoso".

Alguém, defendendo a lei, citou a colonização das ilhas Falckland, despropósito que, inexplicàvelmente, não foi percebido pela oposição. Esta foi tenaz e brilhante. E' de notar a ausência do jovem Nabuco nos debates em matéria que, principalmente na parte que tangia à posse e sua legitimação ou às sesmarias e sua revalidação, lhe seria agradável tratar.

Sôbre os sucessos esperados com respeito à colonização, havia os céticos e, até, os positivamente descrentes. Uma delicada questão foi abordada: sujeitar-se-iam os colonos europeus a trabalhar com os escravos? A produção iria sofrer de qualquer forma uma vez que colono e cativo não se harmonizariam nas tarefas de desempenho comum. Além disso seria, mesmo, a lei um chamariz de imigrantes? As condições do país recomendavam-no aos estrangeiros? "Num país onde a febre amarela e o vômito preto — dizia um representante — ceifam os estrangeiros todos os dias, permaneceriam os colonos, supondo que viessem?" A colonização, segundo êste pai-da-pátria, estava destinada a redondo fracasso. Para quem trabalhariam os imigrantes? Para os pequenos proprietários não, porque êstes se achavam impossibilitados de pagar jornais. Os grandes senhores de terras, que estavam bem abastecidos de escravos, não precisariam urgentemente de outros braços. Mas não recusariam o concurso nada despiciendo do colono. Êste, entretanto, devia ir trabalhar com o escravo, em condições onde as diferenças seriam muito pequenas ou quase nenhumas. A isto se prestaria o estrangeiro? A conclusão dava pelo desastre total da política de colonização. Devemos, por justiça, admitir a procedência de inúmeras dúvidas lançadas em forma interrogativa pelo deputado.

O mecanismo com que o projeto contava para promover a vinda de emigrantes era singelo. Formar-se-ia um fundo para as despesas de propaganda no exterior e para as de transporte e hospedagem de colonos. A verba para isso proviria de três contribuições: venda de terrenos devolutos, taxa sôbre a legitimação das posses ou revalidação das sesmarias caidas em comisso e impôsto territorial.

O preço das terras seria fixado pelo govêrno. E o foi além do corrente. Era propósito governamental elevar o preço delas a fim de que o valor geral das mesmas subisse. Porque, sendo baratas, o imigrante não se sujeitaria a traba-

lhar por jornal e, chegado, imediatamente tornava-se dono de um terreno, indo malbaratar nêle sua fôrça e seu entusiasmo, fracassando numa agricultura para a qual não estava preparado. Conclusões decorrentes da doutrina de Wakefield e que se tinham verificado em sua integridade na Austrália.

A taxa, denominada "direito de chancelaria", foi fixada em noventa mil réis para meia legua em quadra de terreno de cultura e trinta e seis mil réis para uma legua em quadra de terreno de criação. Não se distinguia entre zonas mais e menos valorizadas. Tanto pagariam aquelas taxas um terreno no Rio de Janeiro como um nas profundas de Goiás. O que não era eqüitativo e nem de boa finança. Ante a alegação, muito repetida, de que tal taxa era assaz elevada, Rodrigues Torres teve ocasião de dizer: "... se um proprietário com uma legua de terras em quadro é tão miserável que não pode pagar trinta e seis mil réis por elas, não as pode cultivar, e se há de deixá-las abandonadas para qualquer as ir trabalhar, e caírmos assim em todos os inconvenientes que por mais de uma vez se tem ponderado, não me parece grande mal que caiam essas terras em comisso, e que êle as abandone à nação".

Errava o ministro. A terra tem um valor local, um preço corrente para os habitantes de uma região. Não importa que êste preço, visto dos grandes centros, seja ínfimo. E' preciso saber o que ela representa para o seu detentor, dentro das condições do meio em que êste vive.

O mesmo se dava com o impôsto: quinhentos réis por meio quarto de legua em quadra, sem distinção de distância, valores, capacidade produtiva das terras. O artigo que tal impunha caiu ao ser votado, o que foi uma estrondosa vitória da oposição. O ministro apresentou emendas, diminuindo a imposição.

Sob um fogo cerrado da oposição, que, em certo momento, chegou a afirmar que, votada, a lei provocaria uma revolução, o projeto foi sendo discutido, artigo por artigo, até o último. Com emendas numerosas, com modificações que não lhe atingiram, entretanto, a estrutura, passou, sendo aprovado, na sessão de 16 de setembro de 1843, em terceira discussão. E, nesta mesma data, foi enviado ao Senado.

Poucos meses depois caía o ministério que o havia proposto. Rodrigues Torres, seu mais estrênuo defensor, era temporàriamente afastado da direção política.

* * *

Durante sete anos o projeto permaneceu no Senado. Sua discussão foi pausada, refletida. A Câmara alta não teve pressa em seus trabalhos. Embora um deputado tenha afirmado que não houvera ano em que o Senado não se tivesse trabalhado sôbre o assunto, é de ver-se que tal se fêz o mais repousadamente possível. Demais deve ter aí influído a política. Projeto apresentado por saquaremas, não era olhado com simpatia pelos liberais que predominaram durante um largo período na ocasião. Apesar de tôda a pressão causada pelo Bill-Aberdeen, de 1845, sôbre o tráfico e não obstante os esforços sinceros de nosso govêrno em reprimí-lo, não se cogitou, com a urgência que o assunto demandava, de votar uma lei de colonização que, por seus efeitos, livrasse o país da crise que a falta de braços acarretaria.

O Senado, entretanto, desincumbiu-se corretamente da tarefa, exclusão feita ao roncerismo que o atingiu no debate do projeto. A lei foi estudada com profundeza, formaram-se diversas comissões, homens com a autoridade de Ver-

gueiro e do Visconde de Abrantes tomaram parte ativa nos debates. De tal forma o projeto foi analisado que, findos os trabalhos, outra era a lei que se aprovava, no feitio, pelo menos. Em seu conjunto respeitou-se o projeto Rodrigues Torres. As medidas particulares, porém, afastavam-se dêle. Para melhor, todavia. O Senado foi mais conciso e seguro nos artigos aprovados. Desapareceu o impôsto territorial. Ficou, no entanto, o de chancelaria, diminuído, porém, sensìvelmente. Criou-se o famoso registro paroquial.

Em agôsto de 1850 volta o projeto à Câmara dos Deputados. O gabinete conservador que então dominava e do qual voltaria a fazer parte Rodrigues Torres, seguramente apressou a remessa. Na Câmara temporária submeteram-se em globo as emendas do Senado à discussão. Alguns deputados tomaram por menoscabo a devolução de um projeto totalmente diferente (assim se entendia) daquele enviado ao Senado. Justificada com habilidade tal atitude, em poucos dias foram as emendas aprovadas. Em 10 de setembro o autógrafo da lei foi entregue ao Imperador.

E a 18, com o n.º 601, era a mesma promulgada. Presidia o Gabinete o Visconde de Monte Alegre, José da Costa Carvalho, baiano de nascimento, ligado a São Paulo por inúmeros títulos, entre êles o, invejável, de fundador da imprensa paulista.

III

Na sua primeira parte a lei de 1850 tratava do regime de terras. Proibia a concessão delas por título gratuito, excetuando as que estivessem ao longo da fronteira, as quais poderiam ser doadas sem ônus para o adquirente. Eram disposições do projeto de 1843. Instituia penas aos que derrubassem matos ou neles pusessem fogo, quer o fizessem em terras devolutas, quer em terras do domínio particular.

O art. 3.º é o mais importante do velho diploma Nêle se estabelece o que são terras devolutas, firmando orientação que vem sendo seguida quase que sem nenhuma variante, até nossos dias, "... no nome e no conceito jurídico, diz Morato, as terras devolutas são criação da lei n.º 601". O critério da exclusão é adotado com facilidade. Tôda a terra que não estivesse compreendida nos quatro parágrafos do art. 3.º seria devoluta. No que respeita pròpriamente a terras particulares, por fôrça da lei, apresentavam-se três categorias que, segundo Teixeira de Freitas, se classificavam em simplesmente registráveis, revalidáveis e legitimáveis (Consolidação, art. 53, nota 28). Estas últimas representavam uma generosa disposição que tinha a seu favor ademais, a nossa melhor tradição histórico-jurídica. A posse foi sempre respeitada pelas leis que versaram sôbre terras, como vimos, aliás, na sucinta enumeração que fizemos das providências anteriores. Dois elementos, entretanto, devem acompanhar a posse digna do reconhecimento: cultura efetiva e morada habitual. Ia-se tão longe na proteção ao posseiro que o direito de legitimação assegurado pela lei vingava até contra sesmeiros portadores de título hábil, observadas as exceções do § 2.º, art. 5.º.

Nos debates por que passara o projeto, insinuou-se, até, que a lei a votar-se era feita para os posseiros. O legislador viu, porém, o quanto a sociedade em geral se beneficiava quando um trato de terra era possuído e trabalhado, pois que, embora a produção não excedesse ao consumo do possuidor, era sempre de

proteger-se uma posse assim, uma vez que ela representava o abrigo e a alimentação de uma família. Seria mesquinho, sem dúvida, que num país com regiões vastíssimas e abandonadas, fôsse o govêrno regatear terras, praticando uma economia odiosa e improdutiva.

A lei era realmente humana. Os alarmas da oposição não tiveram eco por ocasião de se pôr em prática as medidas aprovadas. O § 1.º do art. 5.º mandava aquinhoar o posseiro com outro tanto do que possuia em lavoura ou pastoreio. Algumas leis derivadas da de 1850 consignaram princípio semelhante, outorgando o dôbro de terreno ao posseiro. A expressão — dôbro — foi motivo de dúvidas freqüentes, cogitando-se sôbre se o posseiro tinha direito a uma outra parte igual à que possuia ou a duas outras que correspondessem ao duplo de que falava a lei. A indecisão resolver-se-ia fàcilmente com o elemento histórico uma vez que tal disposição tinha suas raízes no art. 5.º, § 1.º, da lei sôbre terras devolutas do Império, a qual foi muito precisa, estabelecendo que o posseiro teria "outro tanto" do terreno possuído.

Para efeito da legitimação das posses não seria considerado princípio de cultura "os simples roçados, derrubadas ou queimas de matas ou campos, levantamento de ranchos e outros atos de semelhante natureza, não sendo acompanhados de cultura efetiva e morada habitual". Tal conceituação era e é necessária, pois sabemos sôbre que indícios precários procuram ainda hoje certos espertalhões inculcar as próprias posses que não passam, na sua maioria, de acampamentos fugazes, sem outro fim que o de confundir vistoriadores. Legitimando as posses não reconhecia o Estado qualquer direito a favor do posseiro que lhe viesse através da prescrição aquisitiva. Já na discussão do projeto, em 1843, debatera-se êste ponto, firmando-se o parecer de que o Estado, com aceitar o fato da posse, legitimando-a, praticava uma liberalidade. O Estado reconhecia a situação e a aceitava não porque ela tivesse fôrça contra o poder público e sim porque, admitindo-a, praticava êle um ato de interêsse coletivo ("Anais da Câmara dos Deputados", 1843, II, pág. 454). Êste modo de ver foi vencedor ao se discutir a atual lei paulista sôbre terras devolutas.

Após medidas referentes às demarcações das posses, sesmarias revalidadas e estremação das terras devolutas, a lei instituia, no seu art. 13, um registro especial para as terras possuídas, registro que se distribuiria por paróquias. Criava-se o famoso registro paroquial, conhecido mais tarde por "registro do vigário", denominação tão corrente e geral que passou até a batizar a própria lei n.º 601.

Nestes singelos registros paroquiais tomaram apoio as raízes de muito grilo audacioso de que dão notícia nossos anais forenses. Mas não resta dúvida que os registros salvaram para o futuro uma documentação valiosa da qual nos servimos inda hoje com indiscutível vantagem. Os livros de registro, aqui em São Paulo, por acôrdo entre a Igreja e o govêrno estadual, foram recolhidos ao Arquivo do Estado. Sôbre êstes registros há uma série de atos fraudulentos que vão desde a rasura simples até a falsificação completa do documento. Por muito tempo os livros ficaram nas paróquias das freguesias, alguns dêles abandonados, à mercê de tôdas as fraudes. Muitos não foram encerrados convenientemente, apresentando fôlhas em branco nas quais, tempos depois, mãos criminosas lançaram registros fantásticos. Não obstante estas eivas que não são, felizmente, extensas, continuam os velhos registros do vigário a prestar valiosos serviços às filiações imobiliárias.

Qual a natureza do direito que tais registros representavam? Como se vê do art. 91 e seguintes do regulamento que pôs em prática a lei tinham os registros a finalidade de formar em cada província "o registro geral das terras possuídas". Tencionava-se levantar um cadastro das posses em todo o Império. Os registros não conferiam ao declarante nenhum título de domínio, assegurando-lhe ùnicamente o direito incontestado à posse que só se tornaria revestida das características dominiais depois da legitimação, regulada pelos arts. 22 e seguintes do decreto n.º 1.318. "Como documento escrito autêntico, diz Morato na sua clássica tese, como instrumento público, tem (o registro paroquial) fôrça orgânica probante do fato da posse, que revestida dos atributos de continuidade, boa-fé e pacificidade, pode operar o usucapião ordinário e extraordinário" ("Da Prescrição", 2.ª ed., pág. 148). Êste o principal efeito dos registros paroquiais. O regulamento foi defeituoso ao declarar que todos os possuidores, qualquer que fôsse "o título de sua propriedade ou possessão" estavam obrigados a levar a registro as terras que possuíssem. No caso, não se podia, absolutamente, falar em título de propriedade; êste não existia. Isto levou muita gente a registrar no livro paroquial terrenos cuja documentação dispensava tal providência.

O art. 14 da lei tem importância capital. Nêle e nos seguintes se estabelecem regras para a venda das terras devolutas. O preço estabelecido era levado, além do valor normal corrente na época. E' esta venda de terras, que se perfazia, em geral, por duas etapas — o contrato e a expedição do título — compra e venda civil, compra e venda civil em forma administrativa, concessão administrativa? O modo de ver variou sempre, ora predominando uma concepção, ora outra. Modernamente o Prof. Cirne Lima, da Universidade de Pôrto Alegre, conclui assim, na sua feliz monografia sôbre as terras devolutas, já citada: "Enquanto bens patrimoniais, as terras devolutas podem ser objeto de hipoteca ou anticrese, de compra e venda ou permuta, enfim de qualquer negócio jurídico de direito privado. Transpostas para o domínio público, entretanto, só um ato de direito público poderá conferir ao particular direito sôbre elas; por êste ato, a concessão, transfere-se a propriedade, segundo o direito público, pôsto que o Estado concedente não é meramente o proprietário, segundo o direito privado, porém o portador do poder público — poder com o qual se arrogou direito exclusivo sôbre a terra descoberta; o executor do serviço público de colonização, serviço êsse com o qual se propõe a povoá-la, em unicidade, sem interferências estranhas; o administrador do domínio público — domínio êsse, de que a terra a povoar é parte, regido por princípios e normas que não pertencem ao direito privado".

Do art. 18 para diante trata, a lei, da colonização. Êste era o ponto importante, o fim primeiro dela. Tendo sido rejeitada a imposição de um impôsto territorial, contava o govêrno para o financiamento de sua política imigratória com a arrecadação dos direitos de chancelaria (taxa sôbre a revalidação e legitimação) e o produto da venda de terras. Criava-se, no art. 21, uma "Repartição Geral das Terras Públicas, que será encarregada de dirigir a medição, divisão e descrição das terras devolutas e sua conservação, de fiscalizar a venda, e distribuição delas, e de promover a colonização nacional e estrangeira".

Atrair braços, por meio de um estável regime de terras, foi a intenção do govêrno imperial. Os elaboradores da lei aproveitaram-se do melhor que sôbre o assunto se encontrava na literatura inglesa e norte-americana. O sucesso que

a colonização estava encontrando nos Estados Unidos e nas colônias da Inglaterra indicava ao legislador da época o caminho a seguir. Infelizmente nem sempre tal orientação produz efeitos apreciáveis. Daquela feita não produziu, em virtude das diferentes condições que apresentávamos em confronto com aquêles países. Mas por isso não se pode culpar os autores da lei. O Brasil não tinha, ainda, nenhuma experiência da matéria, nada sôbre o assunto havíamos feito para que pudéssemos lançar mãos de dados nacionais. Tôdas as lições, ou a maior parte delas, íamos buscar, à mingua de elementos nossos de orientação, nos países estrangeiros, como, aliás, ainda hoje o fazemos em grande escala.

Quase quatro anos depois de promulgada a lei, surge o decreto n.º 1.313 que a regulamentou. E' de 30 de janeiro de 1854.

Não era muito feliz. Embaralhou, ampliou, restringiu ou modificou alguns artigos da lei que regulava. A. J. Macedo Soares, com tôda sua autoridade, atirou estas severas palavras ao regulmento: "O decreto n.º 1.318, que é o regulamento da lei n.º 601, parece ter sido redigido por algum curioso da secretaria, ignorante da terminologia jurídica. Já acima notamos a impropriedade da expressão *recurso imediato*, em vez de recurso suspensivo; e freqüentemente estamos a substituir palavras e frases descabidas. Bem se vê que não era jurisconsulto o ministro que referendou o decreto" ("Da Medição e Demarcação de Terras", 1878, pág. 122, nota 3).

Tavares Bastos, em sentido contrário, assim se manifesta: "O excelente regulamento de 1854 é subscrito por um dos mais fecundos administradores brasileiros, o Sr. Conselheiro de Estado Pedreira, e nesse precioso trabalho colaboraram principalmente os Srs. Marquês de Olinda e Manoel Felizardo. O regulamento de 1854 é um dos muitos serviços que nos legaram a inteligência e a energia de um gabinete duradouro, o ministério Paraná" ("Memória Sôbre a Imigração", "in" "Males do Presente e Esperanças do Futuro", Editora Nacional, São Paulo, 1938, pág. 78).

Macedo Soares, um pouco abrandado, aproxima-se mais da verdade.

A opinião esclarecida do país recebeu o diploma de 1850 com muito entusiasmo. Mesmo no exterior a lei suscitou aplausos. O publicista que vimos de citar aponta, entre os estrangeiros entendidos do assunto, e que se manifestaram sôbre ela, o francês J. Duval, — "Histoire de l'Emigration" e o argentino Avellaneda, — "Estudios sobre las Leyes de Tierras Públicas". Ambos acham o sistema adotado ótimo. O último lastima, até não ter a Argentina uma lei igual.

Todos os nossos grandes juristas se referiram à lei de 1850 e não lhe regateiam elogios.

* * *

Seu funcionamento, entretanto, muito deixou a desejar. Fatores inúmeros fanaram os frutos que a lei poderia ter dado. Do crédito de seis mil contos votado em 1856 para custear as despesas da vinda dos imigrantes, quase nada se empregou, chegando-se, ao cabo de um lustro ao gasto irrisório de mil, trezentos e oitenta e quatro contos. A imigração não teve o impulso que se esperava fôsse receber com a promulgação da lei. A iniciativa particular, Vergueiro, Souza Queiróz e outros, e, posteriormente, os Prados, fizeram incomparàvelmente mais que o govêrno.

A venda de terras foi insignificante. Afinal, num país onde sobravam, era difícil que, só pelo fato de ter o govêrno proibido as posses e as doações, fôssem as terras devolutas procuradas para compra em escala tal que seus resultados permitissem financiar uma política imigratória capaz de substituir a multidão de braços escravos por outra igual de livres. Além disso a oferta de terras particulares, em melhores preços, era uma concorrência forte, e, quase sempre, vitoriosa.

O mesmo se deu com o impôsto de chancelaria. As revalidações e legitimações foram em número diminuto.

As posses continuaram sua vida extralegal e as vendas de terrenos assim obtidos faziam-se regularmente. Os escrivães do interior, por sua vez, nunca interrogavam sôbre a origem das terras cujas escrituras de compra e venda lavravam. De nada se cogitava. O "e me declararam que a justo título são senhores", etc. supria qualquer investigação que os notários de bom grado se achavam dispensados de fazer. Hoje, ainda, se pratica assim, e largamente. Por sucessão, então, não havia o menor escrúpulo. As posses eram partilhadas entre os sucessores do pioneiro, em geral sem grandes formalidades mas, muitas vêzes, sacramentadas com um inventário e uma sentença.

A lei falhou, pois, na parte mais importante. Todo o seu mecanismo, engenhado especialmente para a colonização, funcionou mal ao ser solicitado.

De tal forma o govêrno contava com ela, porém, que a sua promulgação era ato essencial dentro de um programa vasto de reformas e iniciativas enérgicas. O gabinete Monte-Alegre procurou extinguir, de modo definitivo e rápido, com o tráfico de africanos. Apesar de tôdas as medidas repressoras, o contrabando de escravos não só continuava existindo como até recrudescera nos anos imediatamente anteriores a 1850.

A lei que deu o golpe de morte no comércio condenado, aparelhando o govêrno a combatê-lo eficazmente, é de 4 de setembro de 1850. A lei de terras e colonização é de 18 do mesmo mês e do mesmo ano. Quem acompanhou a discussão desta última percebe a consonância. O govêrno só se achou habilitado para a liquidação do tráfico quando soube que, com uma lei destinada a favorecer a imigração, poderia suprir a lavoura dos braços que lhe iam faltar de vez.

Tendo fracassado, porém, a política imigratória e tendo cessado o tráfico, como se explica não ter se abatido sôbre o país uma forte crise econômica? A resposta estará não só no fato, que já assinalamos, da iniciativa privada quanto à importação de colonos como também no fato de termos recebido escravos em escala muito elevada no decênio que precedeu à extinção.

Como lei colonizadora, a de 1850 foi, sem dúvida, infeliz. Os resultados foram mofinos.

E no que diz respeito à medição e demarcação de terrenos devolutos, estremando-se a terra do estado da terra particular, obtivemos resultados melhores? Não, também. O govêrno não teve fôrças para levar a bom têrmo um empreendimento cuja vastidão não previra. A Repartição Geral de Terras e suas projeções nas províncias não puderam, de forma nenhuma, dar conta da incumbência. A República encontrou ainda todo o trabalho por fazer.

E aqui, então, vem a pergunta lógica forçada: mas se a vinda de imigrantes não se deu, se a medição de terras não se efetuou, que resta da lei para que ela continui a merecer nossa atenção?

Em tôda esta engrenagem a lei emperrou, não só por deficiência próprias como também por falta de empenho governamental na sua execução. Aquelas podem ser levadas em conta da adstringência quase servil aos modelos americano e inglês. Copiou-se demais os dois países para que fôsse possível obter bons resultados aqui. Naquilo, porém, que a lei empregou material nosso, elementos de nossa tradição histórico-jurídica, aí ela permaneceu, deu exemplos e frutificou.

A lei de 1850 fica pela conceituação clara em que enquadrou a figura das terras devolutas. E fica, sobretudo, pelo exemplo de generosidade e de compreensão de nossos problemas rurais, respeitando a posse produtiva e de boa-fé, marco primeiro do desbravamento profícuo da terra, único valor positivo em regiões onde o solo não vale nada, ou vale muito pouco. A lei sobrevive pela largueza de orientação que imprimiu ao problema da terra devoluta num país onde ontem, como ainda hoje em certos lugares, é o trabalho a determinante única do valor.

Nada mais sábio, aliás. Aqui, onde a conquista não se efetivara de todo, a posse produtiva, com a morada habitual, exigia para si o respeito das leis. — ela estava integrando na sociedade um trato de terra antes inútil e desvalorizado. As duas melhores e mais recentes leis sôbre o assunto, a paulista, n.º 14.916, de agôsto de 1945, e a federal, n.º 9.760, de setembro de 1946, seguem a orientação da lei de 1850. A última calca-se sôbre a lei paulista que lhe serviu de modêlo.[3]

A lei n.º 601 fica sendo um marco na cultura jurídica brasileira. Mais tarde viesse, ou com menos clareza fôsse redigida e a questão das terras devolutas seria hoje uma das mais intrincadas e difíceis de nosso direito. Talvez um problema insolúvel.

* * *

Tendo falhado em suas principais finalidades, não tardaram a surgir propostas de reformas à lei e até de sua substituição total por outras que eram julgadas mais aptas.

Alguns anos depois de promulgada já carecia ela de modificações, supondo os estadistas que tal preconizavam ser possível melhorar a execução com a só e fácil operação de emenda do texto legal. Quando se sabe (Amaro Cavalcanti, "apud" "Terras Devolutas" de Cirne Lima), quando se sabe que a Repartição Geral de Terras Públicas, depois de anos de funcionamento, não tinha "sequer um mapa ou inventário completo, do qual constassem todos os lotes já demarcados, com a indicação de seu destino, isto é, se tinham sido vendidos, dados gratuitamente, concedidos a emprêsas, ou reservados a algum mister do público serviço", quando nos demoramos na contemplação desta incúria de bugre al-

---

3 O decreto-lei n. 14.916, de 6 de agôsto de 1945, que já está servindo de paradigma, repôs o Estado de São Paulo na corrente tradicional de nosso direito. É trabalho de alto valor jurídico e menos não se poderia esperar, realmente, de jurisconsultos da fôrça de Francisco Morato, Gabriel Rodrigues de Rezende Filho e Abraão Ribeiro, que formaram a comissão elaboradora do projeto. Sôbre as diversas leis paulistas a respeito de terras devolutas, ver o trabalho bem organizado pelo Dr. Peçanha de Figueiredo, digno Procurador de Terras do Estado, *Terras Devolutas*, São Paulo, 1936.

deado é que vemos não ter sido viável, de forma nenhuma, a lei que tantos elogios recebeu de contemporâneos conhecedores da matéria, quer nacionais, quer estrangeiros.

As sugestões para reforma se sucedem até o advento da República.

Esta, já por ter a experiência mostrado ser difícil ao govêrno central tratar de assunto que variava de província para província, já obedecendo a um imperativo da descentralização, que o regime federativo impunha, entregou aos estados as terras devolutas dos respectivos territórios e também a competência para legislarem sôbre elas.

Desaparecia, assim, o objeto da lei de 18 de setembro de 1850.

Mas se foi extinta sua eficácia, não o foi, todavia, sua influência. Ela continuou a insinuar-se nas leis posteriores, orientando-as. Seu destino, foi o destino de tôda a boa lei. Serviu de inspiradora e de fonte às melhores leis estaduais acêrca de terras devolutas.