

## **ENTRE AS TEORIZAÇÕES DAS LEIS E AS AÇÕES PRÁTICAS DOS SUJEITOS: as continuidades da Lei de Terras de 1850 no nascente regime republicano**

FRANCEMBERG TEIXEIRA REIS\*

A retórica e as regras de uma sociedade são mais do que meras imposturas.  
(THOMPSON, 1997, p.356).

Uma mudança limitadamente substancial da estrutura de terras no Brasil, proporcionada pela legislação, se tornou realidade em meados do século XIX, quando se pretendeu que a condição principal para o acesso à terra fosse, principalmente, a compra. Era o ano de 1850 quando foi publicada pelo gabinete conservador do Império Brasileiro uma lei contendo 23 artigos que intencionou modificar a maneira de possuir as terras existentes no Brasil.

A lei nº 601, aprovada no Senado e chegada ao público em 20 de setembro de 1850, passada historicamente a ser conhecida como *Lei de Terras*, foi uma medida necessária para que a Nação se inserisse adequadamente nas transformações já sentidas e as que estariam por vir, inerentes à situação da propriedade rural e da força de trabalho, ambas associadas à economia. Emília Viotti da Costa ao discutir o contexto em que a Lei de Terras foi implantada no Brasil, destacou que o fomento da política de terras durante o Império esteve diretamente relacionado com a política da mão de obra, as quais dependeram das fases do desenvolvimento econômico nacional (COSTA, 1987: 139).

A regulamentação da lei se deu em 30 de janeiro de 1854, quando o governo imperial baixou o decreto nº 1.318, que veio preencher algumas lacunas da lei anteriormente publicada, assim

---

\*Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Mestrando em História Regional e Local. Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB).

como, definiu as diretrizes para o funcionamento e execução de seus dispositivos legais. Com a promulgação e posterior regulamentação da Lei de Terras, o governo imperial, procurou criar mecanismos que trariam à sua alçada o controle da estrutura fundiária no Brasil e, como resultado, criava condições para a substituição da mão de obra escrava pela livre. A política de terras no Brasil tentou obstaculizar o acesso facilitado às terras, que eram ainda largamente disponíveis, de modo a defender os interesses da grande lavoura e concentrar a força de trabalho, tanto nacional como estrangeira, nas grandes fazendas; explica-se que a inserção de uma política de terras voltou-se para resolver os problemas enfrentados com a passagem do trabalho escravo para a mão de obra majoritariamente livre.

Numa acepção trivial, a introdução da Lei de Terras no Brasil visou legitimar as posses ocupadas precedentes à sua publicação e procurou entravar àquelas obtidas posteriormente, ilegalizando os costumeiros e tão consolidados atos possessórios, praticados desde os tempos coloniais. Não obstante, no afã de estabelecer um controle sobre a atual situação fundiária nacional, os artigos dispostos na Lei de Terras determinavam que os proprietários rurais fizessem o registro de suas terras nas paróquias às quais estivessem jurisdicionadas, nos então conhecidos Registros Paroquiais de Terras ou Registro de Vigário. As propriedades passariam a ser medidas e demarcadas, teriam seus donos reconhecidos e, com estas resoluções, o governo fazia uma tentativa de mapear as terras particulares e, por exclusão, conheceriam também as que eram públicas.

Todavia, a ação da Lei de Terras não foi totalmente eficaz, pois, algumas práticas prevaleceram, a exemplo do acesso por meio da posse e a resistência dos ocupantes em legitimarem e demarcarem suas posses. Para José Murilo de Carvalho, a Lei de Terras *não pegou*. Carvalho apontou que após a publicação da lei, ainda permanecia grande o número de sesmarias e posses sem revalidação e legitimação, as terras públicas continuaram a ser invadidas, houve resistências ao registro paroquial e a discriminação das terras públicas não avançou. Ainda de acordo com Carvalho, a lei fracassou também pelo seu principal objetivo, que era a atração de imigrantes, que entrariam também no Brasil através dos investimentos auferidos com a venda das terras devolutas e os custos inerentes à demarcação das propriedades particulares. (CARVALHO, 2007: 232). Opinião semelhante foi a da

historiadora Hebe Mattos de Castro, reforçando a ideia de que a Lei de Terras *não pegou* em alguns aspectos *exatamente porque acabava por atingir o poder costumeiro de expansão dos proprietários rurais* (MATTOS, 1998: 83). Enfim, como afirmou Erivaldo Neves, as consequências da Lei de Terras foram mais úteis aos historiadores do que aos juristas, uma vez que a lei não atendeu aos objetivos plenamente propostos (NEVES, 2005: 255).

Não somente a Lei de Terras em si, mas, outras leis objetivadas a tentar resolver os problemas que aquela não solucionou, acabaram também não obtendo êxito em regularizar a conturbada situação da estrutura fundiária brasileira. Em 1889, o Império cedeu lugar à República, e uma das preocupações do novo regime foi contornar o problema referente à terra, com isso, apesar de serem conservados os elementos primordiais à manutenção do grupo dominante agrário, buscou debelar certos vícios existidos à época do Império. Em 1890, o governo provisório propôs a inserção de um projeto dirigido à questão da propriedade rural e urbana, voltado a solucionar, categoricamente, os problemas voltados à questão do domínio da propriedade.

Com o Registro Torrens, o novo regime encontraria uma forma lógica de acabar com as confusões relacionadas aos limites de domínio das propriedades, cedendo inquestionáveis títulos de propriedade aos solicitantes. Uma vez reconhecidos os domínios haveria a emissão dos títulos; a proposta minimizaria, de certo modo, a prática de ocupar terras devolutas, como ocorria a contrapelo da lei de 1850. Assim, o governo provisório buscava romper com o passado de indefinições dos limites de terras, particulares e públicas, como também, com o passado de invasões e desrespeitos que caracterizaram a história política do Império após o esforço com a Lei de Terras. (Cf. Motta & Mendonça, 2002). No entanto, apesar do interesse em tornar reconhecível o mapa agrário do país, a proposta do Registro Torrens não passou de letra morta, muito mais do que a própria Lei de Terras. Um dos fatores que incidiram sobre essa pouca repercussão do Registro Torrens foi, contraditoriamente, a não obrigatoriedade dos proprietários rurais em registrarem suas propriedades (Cf. SILVA, 2008).

Se a proposta do Registro Torrens ainda trazia implícito em seu conteúdo certo interesse pela centralização das terras, em pouquíssimo tempo o governo mudaria sua opinião e optaria pela descentralização fundiária. Através da Constituição da República dos Estados Unidos dos

Brasil de 1891, o novo regime federalizou as terras devolutas da União ao determinar no artigo 64 da Carta que: *pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.* A decisão de responsabilizar os estados a legislarem sobre suas terras devolutas, encargo antes ligado à União, reforça claramente o grau de autonomia apregoado pelo regime republicano às federações, característica diferente do Império, que apesar das experiências autonomistas durante a Regência, entre o Primeiro e o Segundo Reinado, sempre objetivou pela centralização.

## **O debate do projeto de lei fundiária na Bahia no início da Primeira República: alguns discursos em prol do pequeno posseiro**

Deixar à alçada dos estados a responsabilidade de administrarem suas terras devolutas foi uma manobra do regime republicano para definir questões básicas que o Império não tinha encontrado soluções eficientes. Para as historiadoras Márcia Motta e Sônia Mendonça, os problemas relacionados às terras devolutas tornaram-se questões basilares para a consolidação da nova ordem política. Discriminar as terras da nação era um desafio para o novo grupo político e uma condição básica para racionalizar o acesso à terra e reestruturar o mapa fundiário do país (MOTTA & MENDONÇA, 2002: 128).

Procurando cumprir o que estava exigido na Constituição, os parlamentares baianos, nos derradeiros anos do século XIX, reuniram-se em assembleias para estruturarem e pôr em discussão um projeto voltado a legislar sobre as terras devolutas do estado. O ano de 1895 foi marcado, entre outras iniciativas parlamentares, pelas discussões envolvendo a implantação de uma lei que agisse eficazmente sobre as terras devolutas do estado da Bahia. Denominado

por projeto nº 16, o arquétipo da lei, elaborado pelo Senado baiano, almejava solucionar os problemas da questão fundiária na Bahia. Para chegar à sua fase acabada, o projeto passou por alguns debates, tanto entre os senadores quanto entre os deputados baianos.

Antes de apresentarmos algumas disposições próprias à lei, centraremos nas discussões que foram realizadas entre os deputados no afã de melhor conduzirem os preceitos dispostos pelo projeto que, após ajustado, compreendeu a lei. O projeto foi discutido por duas vezes no Senado e, por uma vez, na Câmara dos Deputados do estado. Mostraremos alguns debates ocorridos na Câmara dos Deputados que se encontram registrados nos *Annaes da Camara dos Senhores Deputados do Estado Federado da Bahia*, fonte que tivemos acesso através de pesquisas realizadas no acervo disponibilizado na Hemeroteca Digital Brasileira, organizado pela Fundação Biblioteca Nacional. Posteriormente, utilizando-se dos relatórios dos governadores do estado - disponíveis na mesma base digital - apresentaremos no próximo tópico os resultados divulgados pelas autoridades sobre a receptividade dos posseiros em respeito às propostas da lei.

Quando o projeto saiu do Senado e chegou a Câmara dos Deputados ele já havia passado por duas discussões. A terceira discussão do projeto voltou-se para definir o critério que o estado utilizaria para considerar o que compreenderiam terras devolutas e o modo que seriam legitimadas as posses. Nesta oportunidade, destacaram-se as figuras dos deputados e engenheiros Austricliano de Carvalho e Salvador Pires que, na leitura das fontes, podemos perceber que compactuavam com um discurso tolerante aos posseiros; criticavam a permanência das sesmarias incultas e inabitadas, as quais representavam uma barreira ao desenvolvimento da lavoura; defendiam a pequena propriedade e, conseqüentemente, a pequena lavoura. Ambos os deputados foram os mais atuantes em propor necessárias modificações e emendas para o melhor enquadramento do projeto à realidade baiana.

O que os deputados faziam naqueles debates não era novidade entre seus contemporâneos políticos, porém, uma prática recorrente dos parlamentares brasileiros. A construção de uma legislação favorável aos posseiros não foi uma peculiaridade apenas do estado da Bahia, contudo, foi um princípio também aderido por outros estados; esta postura foi resultado do

próprio processo histórico de ocupação das terras brasileiras e, no segundo momento, da federalização das terras devolutas. Mostrando de modo conciso a realidade de diversos estados e as posturas que tomaram para o controle fundiário, Ligia Osório Silva afirmou que *a característica fundamental da legislação aprovada pelos estados após a passagem das terras para o seu domínio foi, de liberalidade em relação aos posseiros* (SILVA, 2008: 275).

Na discussão do projeto, o deputado Salvador Pires chamou atenção para o primeiro artigo do projeto, o qual se ateve a definir o que compreenderiam terras devolutas no estado da Bahia. De acordo com o artigo, seriam terras devolutas:

§ 1.º As que não estiverem aplicadas a algum uso público federal, estadual ou municipal;

§ 2.º As que não tiverem no domínio particular por título legítimo;

§ 3.º Aquelas, cujas as posses não se fundarem em títulos capazes de legitimação ou revalidação;

§ 4.º Os terrenos das aldeias dos índios, extintas por abandono, dos seus habitantes ou por lei.

Entretanto, Pires propôs emenda que melhor esclarecesse o primeiro artigo do projeto de lei, uma vez que este possuía uma lacuna óbvia, não contemplando como terras devolutas, as sesmarias em situações de abandono e improdutividade. A finalidade do deputado ao sublinhar esta questão partiu do reconhecimento que muitas destas áreas de sesmarias estavam ocupadas por posseiros. Influenciado pela opinião do magistrado Teixeira de Freitas Filho, Pires recorreu e forjou um estrito diálogo com o dispositivo da Lei de Terras de 1850, o seu regulamento de 1854 e avisos posteriores que, entre outros, trouxe determinações que invalidariam as concessões de sesmarias incultas e que não houvesse morada habitual do sesmeiro.<sup>2</sup> Nesse sentido, a lei imperial acabou por beneficiar os posseiros que ocupavam, sem perturbação, posses anteriores à 1850, tornando-as passíveis de legitimação.

---

<sup>2</sup> Por exclusão temos que o art. 4º da lei nº 601 de 1850 dispõe que somente “serão revalidadas as sesmarias, ou outras concessões do Governo Geral ou Provincial, que se acharem cultivadas, ou com princípios de cultura, e morada habitual do respectivo sesmeiro ou concessionário, ou do quem os represente, embora não tenha sido cumprida qualquer das outras condições, com que foram concedidas”. [grifo nosso]. Não diferente, o regulamento de 1854 trouxe em seu artigo 27 que “estão sujeitas á revalidação as sesmarias, ou outras concessões do Governo Geral, ou Provincial que, estando ainda no domínio dos primeiros sesmeiros, ou

Salvador Pires destacava em seu argumento que a permanência das sesmarias ociosas implicava em entrar o progresso da lavoura no estado - principalmente no que dizia respeito à pequena lavoura – além de ocupar as melhores porções do solo e haver nestes terrenos destruição das matas e cortes desordenados de madeira.<sup>3</sup> Voltando-se para o presidente da seção e diante da tribuna Pires proferiu:

Vossa Excelência sabe perfeitamente que indivíduos gozaram nos tempos coloniais de grandes domínios de sesmarias. *Estas sesmarias, estas posses enormes, estas grandes propriedades, têm embarçado, têm dificultado, mesmo o desenvolvimento da nossa lavoura;* mas Vossa Excelência, que sabe perfeitamente de que, para que a posse seja legítima, presume-se que haja ocupação ou cultivo, estas terras existem em abandono, nem existem cultivadas ou habitadas. [grifos adicionados] (Câmara dos Deputados do Estado da Bahia, Seções de 1895: 52)

Ao utilizar argumentos favoráveis à prescrição das sesmarias no estado da Bahia, Pires chamou atenção para dois pontos óbvios, que diziam respeito ao fator condicionante e legitimador da posse: a ocupação e o cultivo. Contextualizando com a legislação fundiária anterior, promulgada pelo Império, o Deputado propôs à Casa que apreciasse uma emenda aditiva no primeiro artigo do projeto, ampliando, sobremaneira, o conceito de terras devolutas. Nesse sentido, além de reforçar os parágrafos já dispostos no referido artigo do projeto, recomendou aos Deputados que fossem também apreciadas como terras devolutas *as sesmarias e outras concessões do governo geral ou provincial, que estando ainda em poder dos sesmeiros ou concessionários, não tenham princípio de cultura ou forem abandonadas, quer demarcadas ou não, salvo se por título legítimo, estiverem em poder de terceiros.* (Ibidem, p. 52). Ao sugerir a inserção deste item no artigo, o deputado oportunizou que muitos posseiros fossem contemplados na lei. Na verdade, ao propor que as sesmarias sem princípio de cultura ou em caráter de abandono fossem devolvidas ao estado, o parlamentar

---

concessionários, se acharem cultivadas, ou com principio de cultura, e morada habitual do respectivo sesmeiro, ou concessionário, ou de quem o represente, e que não tiverem sido medidas, e demarcadas.”

<sup>3</sup>Sobre o aspecto da degradação ambiental, disse à tribuna Austricliano de Carvalho: Nestes terrenos (sesmarias) é que o corre desordenado de madeiras principia, os formigueiros [sic] e a terrível e ainda mais destruidora queimada acaba. É uma riqueza nacional perversamente dilapidada por zeladores indignos e nem uma razão de direito ou sentimento encontra para a manutenção de semelhante estado de coisas. Anais da Câmara dos Deputados do Estado da Bahia, Seções de 1895.

baiano estava repetindo um discurso remoto, presente desde os primeiros anos da instituição do regime de sesmarias no Brasil, esteve também presente nos projetos que precederam à Lei de Terras, bem como, na referida lei de 1850.

Partindo para o artigo 5º do projeto, que tratou da medição e demarcação, Pires mais uma vez voltou o seu discurso em prol dos posseiros.<sup>4</sup> O artigo 5º alertava para a obrigatoriedade da medição e demarcação das posses, deixando ciente que, para tal fim, haveria prazos marcados pela própria lei. O prazo foi definido mais adiante, no artigo 16, que estabelecia o período *improrrogável* de cinco anos para que os posseiros medissem e demarcassem suas posses. Este período foi considerado curto tanto por Salvador Pires quanto pelo deputado Austríliano de Carvalho. Os parlamentares criticaram a improrrogabilidade imposta e, além do mais, consideraram todo o processo custoso para o posseiro pobre.<sup>5</sup> Sugeriram que o estado arcasse com os gastos para a demarcação e o posseiro, indenizando o estado, pagasse os custos divididos em parcelas.<sup>6</sup>

Já o artigo 22, que tratava dos registros das terras devolutas, confiando a direção dos mesmos aos Intendentes municipais, o deputado Austríliano de Carvalho, sabendo dos vícios inerentes à política brasileira naquele período de reacomodação, entendeu que esta prática poderia ser nociva aos interesses do estado, ademais, serviria às autoridades como instrumento de vingança contra os desafetos locais e de favorecimento para seus aliados, *podendo registrar ou deixar de registrar aqueles que lhe convier* (Ibidem, p.54). Opostamente a ser favorável aos particulares e ao estado, deixar aos Intendentes municipais a responsabilidade de administrarem os registros das terras devolutas provocaria, nas palavras de Carvalho, perseguição e desordem.

---

<sup>4</sup> Dizia o artigo 5º do projeto: Para que possam efetuar-se a legitimação ou revalidação das terras, deverão seus possuidores, dentro dos prazos marcados nesta lei, promover sua medição e demarcação, as quais terão por base as declarações no respectivo tempo de registro.

<sup>5</sup> Definia o artigo 16: É concedido o prazo improrrogável de cinco anos a contar da publicação da presente lei, para medição e demarcação das posses revalidáveis e legitimáveis registradas. Nesses aspectos, Austríliano de Carvalho mostrou que não havia na Bahia, nem tampouco no Brasil, número suficiente de engenheiros e agrimensores para a realização dos trabalhos no prazo determinado, chegando a dar o exemplo que, para medir uma pequena posse com cerca de 50 hectares, levaria aproximadamente um mês para que os trabalhos fossem concluídos de acordo com os processos adotados.

<sup>6</sup> Veremos mais adiante que os prazos para efetuar a medição e demarcação das posses foi um dos principais problemas que levou o estado a protelar diversas vezes os prazos definidos nas suas próprias leis.

Muitas foram as observações que incidiram naquele projeto desde o ano de 1895, no entanto, em virtude das limitações e das preocupações do texto, nos restringimos às que acima destacamos. Definido o texto final, o projeto nº16 chegou à condição de lei, sendo publicado em tal forma no dia 18 de julho de 1895 sob número 86, sancionada pelo governador Joaquim Manoel Rodrigues Lima. Sua aprovação deu-se quarenta e cinco anos após o centralizado Império brasileiro publicar a Lei de Terras em 1850 e, inspirada nesta, intentava fazer valer, de modo mais premente, as determinações não alcançadas pela lei imperial, entre estas se encontravam a disposição sobre a discriminação, a venda e a legitimação das posses em terras devolutas.

Será que após alterações no projeto, após mostrar certa tolerância em relação aos posseiros, ao deixá-lo menos rígido em alguns aspectos, houve resultados significativos com a sua aprovação e publicação como lei? Apesar de atender ao disposto na Constituição de 1891 de criar uma lei própria, ao que parece, a primeira lei que dispôs sobre a questão fundiária no estado da Bahia serviu mais de base para a formação de outras leis que se aprovaram no estado. Dois anos após a sua publicação, a lei nº 183 de 22 de julho de 1897 modificou os processos de demarcação e divisão das terras do domínio particular levando em consideração para este fim o Decreto nº 451-B de 31 de maio de 1890 (Registro Torrens). Pouco tempo depois, a lei nº198 de 21 de agosto de 1897 aproveitou as determinações anteriores e se consolidou, de modo mais abrangente, como legislação válida e vigente por quase toda a primeira metade do século XX, sendo substituída apenas 1945.<sup>7</sup>

A experiência anterior vivida pelo antigo regime de não conseguir tornar efetivo os objetivos da Lei de 1850, ofereceu subsídios para que a República procurasse evitar os erros do passado. Era o que se esperava. Contudo, apesar de os estados ficarem responsabilizados em discriminarem suas terras devolutas, as continuidades foram mais aparentes do que os sinais

---

<sup>7</sup> A lei nº 198 de 21 de agosto de 1897 foi substituída em 1945 pelo decreto-lei nº 633 de 05 de novembro de 1945, decretado pelo Interventor Federal Renato Aleixo. Este decreto com força de lei dispôs sobre as terras devolutas do estado, sua discriminação e condições de venda, legitimação de posse e reconhecimento do domínio particular. No presente texto nos atemos somente à Primeira República, assim, somente com o que foi contemplado na lei nº 198 de 21 de agosto de 1897.

de mudanças significativas. O relativo grau de inoperância decorrida da Lei de Terras de 1850 foi legado também para as leis fundiárias propositadas pelos estados, entre estes se inclui o estado da Bahia. De acordo com Motta e Mendonça *a opção por descentralizar as terras devolutas acabou por agravar o problema da distribuição das terras no país* (2002, p. 133). Isto porque a federalização fundiária não cessou os problemas de ocupação de terras públicas, e mais gravemente, favoreceu as oligarquias locais continuarem agindo contra as terras dos estados, até mesmo com o conhecimento dos governadores. Como resultado, estimulou - em graus variados - a eminência do coronelismo, fenômeno marcante da Primeira República.

#### **A legislação e os comportamentos dos posseiros.**

Se a Lei de Terras foi mais letra morta e menos determinação legal ativa, a legislação de terras promulgada na Bahia também sofreu do mesmo mal e não atingiu de imediato os seus objetivos, destinados a demarcar as terras devolutas, controlar e melhor conhecer o mapa fundiário do estado. Quase dois anos após a publicação da lei nº 198/1897, a lei nº 313 de 31 de julho de 1899 prorrogou para até 30 de junho de 1900, *o prazo para o registro das posses sujeitas a legitimação e das sesmarias dependentes de revalidação e dá [deu] outras providências*. Até então, o argumento utilizado pelo governador Luiz Vianna para estender o prazo, partiu dos reclamos dos posseiros, sendo eles *pouco conhecedores dos meios próprios a fazer efetivo o seu direito, e não dispondo em todas as localidades de pessoas habilitadas e competentes a quem confiem esta incumbência* ( Mensagem à Assembléia Legislativa, 1899: 09). O ano de 1899 seria apenas o primeiro de outras prorrogações que avançariam as três primeiras décadas do século XX. A atitude dos ocupantes em não legitimarem as suas posses através da demarcação continuou como um problema muito preocupante para o governo do estado.

Em 1901 concedeu-se o prazo de seis meses para o registro das terras sujeitas à legitimação e de nove meses para os interessados em legitimação de posse, revalidação de sesmarias e

outras concessões, apresentarem seus requerimentos devidamente instruídos.<sup>8</sup> Porém, em 1902, outra lei prorrogou por mais seis meses *a medição das posses, sesmarias e concessões antigas*.<sup>9</sup> Desse modo, o governo da Bahia visou atrair os posseiros que não cumpriram as exigências da primeira lei prorrogatoria (nº 313 de 1899) dispensando as multas daqueles que não fizeram demarcação depois de 30 de junho de 1900 e antes de 23 de agosto de 1901 prazos definidos pelas leis anteriores. Mas, os ocupantes de posses continuaram totalmente indiferentes a estes dispositivos legais e, ao que parece, não temeram as potenciais ações do governo. Depois de 1902, veio o decreto nº 183 de 22 de abril de 1903, *prorrogando o prazo* [para até 31 de dezembro do mesmo ano] *as medições de posses, sesmarias e concessões antigas*. Pouco mais de um ano, a lei nº 555 de 22 de agosto de 1904 deu outras providências e concedeu para mais seis meses o prazo para o registro, dando aos ocupantes até fevereiro de 1905 para regularizarem suas posses.

Apesar do prazo de prorrogação estipulado, o governador José Marcellino de Souza declarou na Mensagem à Assembleia Legislativa no ano de 1906 que apenas quarenta posseiros haviam requerido legitimação de suas posses em 1905; apontou ainda, que no decurso do mencionado ano, foram despachados 82 requerimentos para compra de terras devolutas, processos que totalizavam 2441 hectares. Chama atenção o fato descrito pelo governador ao relatar que grande parte dos solicitantes eram pequenos lavradores (Mensagem à Assembleia Legislativa, 1906:46). Quem mais se preocupou, apesar dos poucos recursos, foram os lavradores modestos, mas, mesmo assim, percebe-se que os saldos não foram nada satisfatórios, se consideramos a dimensão territorial do estado da Bahia.

Em 1906 a lei nº 669 revelou pena de *comisso* para aqueles que não cumprissem as leis direcionadas à demarcação das terras ocupadas. Não adiantou em nada a ameaça do governo, pois, a Mensagem do Governador, na seção *legitimação de posses e vendas de terras*, apontou que apenas quatro posseiros requereram legitimação. Em relação aos trabalhos, houve 116 petições solicitando compra de terras devolutas, perfazendo 3146 hectares; foram aprovados

---

<sup>8</sup>Através da lei nº 436 de 23 de agosto de 1901 que concedeu novos prazos para o registro sem multa e apresentação de requerimento para legitimação de posses.

<sup>9</sup>Lei nº 447 de 12 de setembro de 1902.

601 processos de medição e demarcação; expediu-se 150 títulos de domínio (98 de legitimação e 52 de venda de terras); concluí-se 1084 processos, aguardando apenas o pagamento de fiscais e chegou ao número de 503 processos em andamento (Mensagem à Assembleia Legislativa, 1907:65). Certamente, estes índices não se aproximaram do esperado pelo governo.

No ano de 1910<sup>10</sup> foi concedido mais seis meses para os ocupantes fazerem os procedimentos legais para a regularização das posses; de igual modo operou a lei de 1917<sup>11</sup>, que chegou a abrir até exceção, estendendo para doze meses, se os indivíduos alegassem motivo de força maior para requererem a legitimação, além dos seis meses já estipulado em lei. Em 1918, a lei nº 1.280 *prorrogou por mais um ano, inadiável o prazo para o registro de terras criado pela lei nº 198 de 21 de agosto de 1897*. Novamente não houve o efeito desejado. Os posseiros continuaram a não impetram com o processo para darem início ao registro de suas posses. Sobre esta lei o governador afirmou em sua mensagem no ano de 1919:

A lei 1280 de 14 de agosto de 1918, que prorrogou por um ano inadiável o prazo de seis meses concedido pela lei nº 1228 de 31 de agosto de 1917, para o registro das posses criado pela lei nº 198 de 21 de agosto de 1897, não tem sido aproveitada quanto era de esperar, pelos interessados, que, em pequeno número, se tem preocupado em registrar suas posses, aproveitando-se das vantagens do registro [grifo adicionado]. (Mensagem à Assembleia Legislativa, 1919:106).

Estenderam também os prazos as leis de 1920 (por um ano), a de 1921 (por mais dois anos) e a de 1926 (por dois anos). Estas medidas de adiar constantemente os prazos refletem os interesses imbuídos no estado para contornar problemas nada novos. Fazer com que os ocupantes de posses entrassem em conformidade com os trâmites legais era enquadrá-los numa lógica política que buscava eliminar problemas há muito legados pelos regimes anteriores. Terminologias como *inadiável* ou *improrrogável* geralmente presente nas leis não passaram de vã ameaça para os proprietários baianos. Menos por desconhecimento e mais por

<sup>10</sup> Lei nº 813 de 1º de agosto de 1910

<sup>11</sup> Lei nº 128 de 31 de agosto de 1917

uma leitura alternativa ao descrito na legislação, os ocupantes de terras devolutas na Bahia agiram de modo a fazer com que o estado buscasse muitas formas de contornar a situação.

O empenho do governo em obter êxitos, e conhecer de fato as terras devolutas das particulares parecia implacável durante a primeira metade do século XX, tanto que o decreto nº 10.657 de 09 de março de 1938 reforçou os dispositivos da lei de 21 de agosto de 1897. Estranhamente, meses depois o governo mudou a sua postura e lançou o decreto nº 10.865 de 20 de julho de 1938 que regularizou *a situação de ocupantes de terras devolutas do estado que não cumpriram ainda os dispositivos da Legislação de Terra em vigor*. Parece que o governo da Bahia queria ceder a tanta falta de atenção à lei por parte dos posseiros, liberalizando por meio do decreto do interventor federal Landulfo Alves, a situação daqueles que estavam em terras devolutas e não haviam cumprido as prescrições da legislação fundiária implantada desde 1897, mas, em 1941 o próprio Landulfo Alves considerando a necessidade de serem estabelecidas medidas preliminares que favorecessem a introdução de um novo regime legal sobre terras, revogou o seu decreto “liberalizante” de ocupação de terras devolutas.

Na década de 1940, ainda era patente a dificuldade para o estado reconhecer as terras devolutas através da demarcação das terras particulares. Assim, o problema de demarcação das terras devolutas, pelo menos no estado da Bahia, persistiu; revelou a histórica ineficácia da Lei de 1850 como também o pouco resultado obtido pelo estado quando passou a legislar sobre seus terrenos. Em 1943, o interventor federal Renato Aleixo tentou delegar aos municípios com mais de mil habitantes a responsabilidade de demarcar as terras devolutas, ideia que fora logo refutada com o argumento de que estava sendo elaborado por uma comissão de técnicos, o projeto de decreto-lei que regularia sobre o regime de terras devolutas do estado.<sup>12</sup> O mesmo foi concluído em 1945 e, como dissemos no item anterior, substituiu a velha lei nº 198/1897.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> De acordo com o decreto-lei nº 12.926 de 05 de janeiro de 1944 que suspendeu a execução dos decretos-leis nºs 12.693, de 10 de março de 1943 e 12.737, de 03 de maio do mesmo ano.

<sup>13</sup> Ver nota 06

O fato da lei fundiária lançada na Bahia em 21 de agosto de 1897 ter suas resoluções aprazadas por várias vezes pode indicar muitos fatores, os quais, somente analisados historicamente, possibilitam trazer respostas mais coerentes para possíveis questionamentos. Entre os argumentos utilizados por Ligia Osório Silva para justificar a não preocupação dos posseiros em legalizarem as suas situações, estava o fato destes indivíduos esperarem um afrouxamento da lei e a dilatação dos prazos para a legitimação. Como vimos, o constante adiamento de prazos foi notório na realidade baiana.

Outra explicação geral que a autora enfatizou para a pouca afeição dos posseiros à lei decorreu da alta mobilidade dos fazendeiros em buscar novas áreas adjacentes (SILVA, 2008: 286-87). No caso da Bahia, a fronteira agrícola aberta foi característica majoritária do perfil fundiário de algumas regiões do estado. Analisando alguns trabalhos dedicados à historiografia local, percebemos que entre os séculos XVIII a XX, ainda havia muitas regiões baianas com terras disponíveis para o desenvolvimento da lavoura e da criação.<sup>14</sup> Assim, a disponibilidade de terras e a possibilidade impune de expansão pode ser um dos motivos para alguns ocupantes, principalmente os grandes posseiros, não legalizarem as terras ocupavam.

Entre os pequenos posseiros podemos enfatizar a persistência do costume sobre uma instância legal. Sabemos que a continuidade dos atos possessórios foi o fator de maior preocupação das autoridades que queriam fazer valer os dispositivos legais tanto da Lei de 1850 como também da lei estadual. As práticas costumeiras de ocupação por meio da posse

---

<sup>14</sup> Em relação ao Recôncavo Baiano Bert Barikman mostrou que havia na região durante os séculos XVIII e XIX uma grande disponibilidade de terras para a lavoura, ou seja, a fronteira agrícola do Recôncavo baiano era aberta. Isso era presenciado, com reservas proporcionais, tanto no Recôncavo norte, área onde se concentrava a grande lavoura açucareira, bem como, no Recôncavo sul, área destinada geralmente à lavoura do fumo e mandioca. Ver: BARICKMAN, B. J. **Um contraponto baiano: açúcar, fumo, mandioca e escravidão no Recôncavo, 1780-1860**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. Um estudo sobre a estrutura fundiária do Alto Sertão da Bahia que confirma a predominância da pequena propriedade na região encontra-se em: NEVES, Erivaldo Fagundes. **Estrutura fundiária e dinâmica mercantil: alto sertão da Bahia, séculos XVIII e XIX**. Salvador, Ba: EDUFBA/UEFS, 2005; NEVES, Erivaldo Fagundes. **Uma comunidade sertaneja: da sesmaria ao minifúndio (um estudo de historia regional e local)**. 2. ed. Salvador, BA: Feira de Santana, 2008. Sobre a região de Feira Santana na Bahia (Portal do Sertão Baiano) o estudo de Luiz Cleber Moraes Freire mostrou o gradativo processo de fragmentação das propriedades rurais da região a partir de meados século XIX ver: FREIRE, Luiz Cleber Moraes. **Nem tanto ao mar, nem tanto a terra: agropecuária, escravidão e riqueza em Feira de Santana, 1850-1888**. Feira de Santana, BA: UEFS Editora, 2012. Quanto as regiões mais interioranas (sertanejas), os relatos encontrados em diversos estudos comprovam que tal espaço não era local privilegiado do latifúndio, assim, havia nestes espaços era evidente a existência de uma fronteira aberta.

revelavam claramente a ineficiência que as leis tiveram no âmbito em que estavam inseridas. Os atos de ocupação através da posse, como um método que indivíduos de diferentes categorias sociais utilizavam agindo à revelia da lei para acessar a propriedade fundiária; a falta de interesse destes proprietários em demarcarem seus limites de terras; a inoperância dos órgãos criados para a execução de determinadas normas colocadas pela lei, refletiam uma histórica impotência da Nação e, de agora em diante, das federações, em conferir autoridade fiscal e jurídica sobre as terras particulares e públicas.

Por meio das leis, o estado visava exercer maior controle sobre a estrutura fundiária na Bahia. Todavia, reconhecer terras particulares e devolutas dependia da boa vontade dos posseiros baianos que, reagindo de forma contrária, criavam um obstáculo quase que intransponível aos anseios do governo. Dessa forma, podemos sugerir que os demais grupos de posseiros interpretavam as leis às suas maneiras, tendo motivos diversos para se eximirem em fazer o registro e a demarcação de suas posses. A negligência das leis pelos posseiros, igualmente se explica pela histórica negligência de boa parte dos posseiros brasileiros que fizeram vistas grossas a Lei de Terras.

Algumas conclusões podem ser baseadas no direito consuetudinário, pois, muitos dos ocupantes de terrenos devolutos estavam “acostumados” a regerem as suas formas de acesso, demarcação e manutenção da propriedade, independente da Lei de Terras ou de qualquer outro dispositivo legal que a ela se aparentasse ou lhe conferisse continuidade, principalmente se focarmos nos posseiros pobres, em que os mesmos acessavam a propriedade por meio de relações não só econômicas, mas também extra-econômicas e por peculiares sistemas de sucessão hereditária. As leis e os decretos das últimas décadas do século XIX e duas primeiras décadas do século XX, que intencionaram a demarcação e a legitimação das propriedades de terras existentes na Bahia, *mais latiam do que mordiam*, não causavam temor nem tampouco puniam eficazmente os retardatários e/ou negligentes para com os seus dispositivos.

O costume era a norma válida, aceita pela maioria, enquanto a força legal fazia-se, na interpretação destes sujeitos, uma exceção. Em todo o caso, vemos que o costume se traveste e deve ser lido como estratégia adotada entre as demais camadas de posseiros; para eles havia

um temor de algo ser “violado” pelo aparato estatal. Se, para os grandes posseiros, não realizar a demarcação seria uma possibilidade futura de aproveitar a fronteira aberta e expandir ilegalmente e, muitas vezes, inescrupulosamente, os seus domínios ou, ainda, omitir-se ao registro seria também um meio de encobrir irregularidades por eles praticadas; para os pequenos posseiros, que possuíam frágeis comprovações de posse ou que nada tinham além da terra que cultivavam com suas próprias forças e da família, a demarcação poderia ser vista como um subterfúgio utilizado pelo estado para privá-los do direito da posse. E. P. Thompson, discutindo o domínio da lei entre as classes inglesas do século XVIII mostrou a funcionalidade que o aparato legal exercia para dominadores e dominados.

De um lado, é verdade que a lei realmente mediava as relações de classe existentes, para proveitos dos dominantes; não só isso, como também, à medida que avançava o século, a lei tornou-se um magnífico instrumento pelo qual estes dominantes podiam impor novas definições de propriedade, para proveito próprio ainda maior, como no caso da extinção legal dos vagos direitos de usos agrários e da ampliação das terras comunais. Por outro lado, a lei mediava essas relações de classe através de formas legais, que continuamente impunham restrições às ações dos dominantes. (THOMPSON, 1987: 356).

Assim, havia prevalência do costume sobre as novas exigências postas pela legislação, esta prevalência revelava-se pela apatia e indiferença dos sujeitos em atender respeitosamente as leis e os decretos do estado. Referindo aos grandes posseiros e retornando à citação que fizemos à historiadora Hebe Mattos ao iniciarmos este texto, lembremos que uma dentre as causas que levaram a Lei de Terras não atuar do modo esperado, foi justamente *o poder costumeiro* de expansão dos grandes proprietários rurais. Este costume de expansão gerou uma espécie de direito inescrupuloso e hediondo, onde os interesses econômicos e de poder político eram mais fortes que os interesses sociais. O costume alimentou lutas sangrentas no meio rural que, em termos práticos, sempre investiu juridicamente de “razão” o lado mais forte, consagrando histórias de lutas no campo.

Em contrapartida, quando os sujeitos sentiam o seu direito de propriedade lesado por indivíduos que viviam em terrenos confinantes aos seus, uma das primeiras atitudes era recorrer à Justiça, neste caso, ocorria o contrário, as leis prevaleciam, não para modificar o

costume, porém, para mantê-lo, mesmo que em determinados casos por a Justiça como intermediadora de um litígio não produzisse nenhum efeito de justiça.<sup>15</sup> Em trabalho anterior, dediquei a mostrar como havia conflitos entre pequenos lavradores para defender e manter os seus direitos de proprietários em situações de litígio com seus vizinhos sobre os limites da propriedade. Ou seja, alguns destes indivíduos, apesar de não estarem muito preocupados com as demarcações expressas em lei, possuíam noções próprias e de grupos do que seria a sua propriedade e a do outro; quando ameaçados, recorriam às leis para incidir sobre os atos que eram nocivos ao seu direito de possuidor, procurando resolver as suas desavenças nos bancos da Justiça.<sup>16</sup>

Talvez, e em relação aos pequenos posseiros baianos, a reação apática de atender ao preceituado na lei também pudesse ter ligação com alguns dos dispositivos legais, onde muitos artigos tinham caráter punitivo para com aqueles que, de alguma forma, estivessem ocupando terras devolutas. O artigo 227 do regulamento da lei de 21 de agosto de 1897 trazia a determinação de que seria despejado, com perda das benfeitorias, além de ser processado sumariamente, sendo considerado invasor de terras alheias, quem se apossasse das terras devolutas. O capítulo III da lei foi exclusivamente elaborado para as disposições penais, nele, havia quarenta e um artigos que penalizavam de diversas formas, por meio de multas, entre outros motivos, quem não cumprissem a lei, prestassem declarações falsas, ou ainda, negassem informações.

Estudar a legislação fundiária do estado Bahia durante a Primeira República torna-se importante para entender as tentativas do estado para organizar a sua estrutura de terras desde finais do século XIX até as primeiras décadas do século XX. Analisar especificamente as leis nos aproxima da realidade baiana e ajuda-nos a compreender momentos que decidiram e marcaram a sua história. A ruptura com o Império e as medidas que passaram a ser adotadas pela República não significou uma solução imediata e resolutiva para os problemas ligados à

---

<sup>15</sup> Principalmente se entre estas disputas estivessem envolvidos grandes e pequenos proprietários, com clara desvantagem para o último.

<sup>16</sup> Para os conflitos ocorridos entre proprietários rurais em terrenos vizinhos ver REIS, Francemberg Teixeira. Um “campo” de batalha: tensões entre proprietários rurais em Feira de Santana, Bahia, na Primeira República, Revista de História da Universidade Federal da Bahia, nº 4, vol. 1 (2012), p. 112-134. Disponível em: [http://www.revistahistoria.ufba.br/2012\\_1/a06.pdf](http://www.revistahistoria.ufba.br/2012_1/a06.pdf). Acesso: 21/02/2013.

terra no Brasil, todavia, foram perceptíveis as continuidades, resquícios do passado que se reproduziam e tornavam-se difíceis de serem superados para a consolidação e reorganização do Estado Nacional.

## REFERÊNCIAS:

### Documentos e legislações:

BAHIA. *Annaes da Camara dos Senhores Deputados do Estado Federado da Bahia – 1894 - 1896.*

BAHIA. *Mensagem apresentada à Assembleia Geral Legislativa do Estado da Bahia pelo Exmo. Snr. Dr. Luiz Vianna, Governador da Bahia em 10 de abril de 1899.* Bahia, Tipografia do Correio de Notícias, 1899.

BAHIA. *Mensagem apresentada à Assembleia Geral Legislativa do Estado da Bahia na 2ª seção ordinária da 8ª legislatura pelo Dr. José Marcellino de Souza, Governador do Estado.* Bahia, Oficinas do Diário da Bahia, 1906. p. 46.

BAHIA. *Mensagem apresentada à Assembleia Geral Legislativa do Estado da Bahia na abertura da 1ª seção ordinária da 9ª legislatura pelo Dr. José Marcelino de Souza, Governador do Estado.* Bahia, Oficina do Diário da Bahia, 1907, p.65.

BAHIA. *Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do estado na abertura da 1ª seção ordinária da 15ª legislatura pelo Dr. Antonio Ferrão Moniz de Aragão, Governador do estado.* Bahia 1919, p.106

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.* Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm) Último acesso: 22/03/2013.

BRASIL. Lei Nº 601 DE 18 DE SETEMBRO 1850. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm) Último acesso: 24/03/2013.

GARCEZ, Angelina Nobre Rolim; MACHADO, Hermano Augusto. **Leis de terra do Estado da Bahia.** 2. ed. Salvador, Ba: SEAGRI, Faculdade Ruy Barbosa, 2001.

### Bibliografia:

CARVALHO, José Murilo. **A construção da ordem:** a elite política imperial. Teatro de sombras: a política Imperial. 3ª ed. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2007

COSTA, Emília Viotti da. *Política de Terras no Brasil e nos Estados Unidos.* In: **Da Monarquia à República:** momentos decisivos. 5ªed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

MATTOS, Hebe Maria. **Das Cores do Silêncio:** os significados da liberdade no Sudeste escravista – Brasil, século XIX. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1998

MOTTA, Márcia Maria Menendes. **Nas Fronteiras do Poder:** conflito e direito à terra no Brasil do século XIX. Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense, 2008.

MOTTA, Márcia Maria Menendes; MENDONÇA, Sonia Regina Maria. *Continuidade nas rupturas: legislação agrária e trabalhadores rurais no Brasil no início da República*. In: **Revista Brasileira de Pós-Graduação em Ciências Sociais**. Ano VI, Brasília: Instituto de Ciências Sociais, 2002, p.127-147.

NEVES, Erivaldo Fagundes. **Estrutura fundiária e dinâmica mercantil: alto sertão da Bahia, séculos XVIII e XIX**. Salvador, Ba: EDUFBA ; UEFS, 2005.

SILVA, Lígia Osório. **Terras Devolutas e Latifúndio: efeitos da Lei de Terras de 1850**. 2ª edição. Campinas, SP. Editora Unicamp, 2008.

SILVA, Marcio Antônio Both da. *Entre a Lei e sua Aplicabilidade: a gestão das “terras devolutas” na região de matas no Rio Grande do Sul durante a Primeira República (1889-1925)* In.: **O Direito às Aversas: por uma história social da propriedade**. Márcia Motta & Maria Verónica Secreto (organizadoras). Coleção Terra. Guarapuava/Niterói: UNICENTRO/Editora da UFF, 2011.

THOMPSON, E. P. **Senhores & caçadores: a origem da lei negra**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.