

ORIGENS PORTUGUESAS DA PROPRIEDADE AGRÁRIA NO BRASIL

JOSÉ ARTHUR RIOS

O estudo sociológico e histórico das formas jurídicas de apropriação da terra ganha importância no momento em que a agricultura cresce em importância econômica e seu avanço já não parece depender de inovações técnicas, amplamente conhecidas e difundidas, mas do aperfeiçoamento de sua organização social.

Entende-se, cada vez mais, que as relações do homem com a terra são, antes do mais, relações entre os homens, nas quais entram, como componentes essenciais, a estratificação das camadas sociais no campo, suas relações de dominação e subordinação econômica, e padrões culturais, tradicionais ou inovadores — tudo isso enquadrado por fatores ambientais.

As relações sociais, em países como Portugal e Brasil, de acentuada disciplina jurídica, seguem a aresta das formas jurídicas que desde tempos remotos lhes foram traçadas. Assim, a propriedade coletiva do agro raro aparece entre nós. É fenômeno excepcional, embora existisse e ainda exista em forma residual, em comunidades rurais, em Portugal, onde as vai descobrir a curiosidade dos antropólogos e etnólogos. No Brasil, veio com algumas correntes imigratórias, sob a forma do *mir* em comunidades teuto-russas, no Sul do país, onde a terra pertencia ao grupo, constituído o indivíduo em mero usufrutuário, recebendo os lotes como usufruto temporário. A propriedade familiar era a casa, a quinta, a horta. Surgiu também essa propriedade coletiva em comunidades utópico-anarquistas, a do Dr. Faivre, no Paraná, mas não vingaram; ou em certas experiências recentes de transplante do kibutz israelense em São Paulo. Mas não vingaram. Não passaram de estrangeirices.

O tipo de povoamento disperso que dominou em nossa colonização, o intrigante desaparecimento da aldeia agrária portuguesa do lado de cá do Atlântico, tudo isso consolidou a propriedade individual, consagrada desde os primórdios da ocupação, privilegiada pelos estatutos legais.

A evolução da propriedade da terra, no Brasil, se processou a partir da forma pública — a propriedade da Coroa —, para a forma

particular. Nisto, a colonização portuguesa se assemelha muito mais à inglesa que à espanhola. Em Portugal, o Estado, a Coroa, foi o grande empresário das expedições colonizadoras. Tinha, portanto, direito eminente sobre toda terra descoberta, que podia distribuir em recompensa a serviços prestados. Era a fonte legal de todos os títulos de propriedade da terra. Nas colônias inglesas houve um choque entre antigas práticas feudais que exigiam a prestação de serviços, sobretudo militares, em troca da concessão de terras, e o chamado *socage*, isto é, a posse da terra isenta de quaisquer condições de alienação, podendo ser transmitida hereditariamente sem uma determinada prestação de serviços. Desta última forma serve de exemplo a carta outorgada pela Rainha Isabel a *Sir* Walter Raleigh, em 1584, concedendo-lhe terra livre de quaisquer ônus (*lands in fee simple*).

A colonização espanhola, de índole privatista, teve caráter diverso. Não foi um empreendimento estatal. O ceticismo de Fernando de Aragão só muito dificilmente se deixou arrastar à viagem de Colombo, pelos esforços coligados e tenazes do navegador e de sua protetora, Isabel. Ainda após a descoberta, a participação do Estado é subsidiária. As expedições se fazem através de capitulações, isto é, contratos entre a Coroa e o chefe da empresa descobridora, que até podiam ser negociados com terceiros antes que a mesma tivesse início. Nessas capitulações, havia uma enumeração de privilégios, pois tornava-se necessário recompensar o esforço desses particulares, o que logo criava uma nova classe social, uma nova aristocracia.

Tanto numa como noutra colonização, os chefes das expedições descobridoras não tomavam posse da terra como senhores, mas como representantes da Coroa, como mandatários dos reis de Espanha. "Por isso — observa Capdequi — desempenha o escrivão, desde o primeiro momento, um papel de primeiro plano em toda empresa de descobrimento, conquista e colonização, tendo que redigir a ata, fazendo constar a vontade do descobridor e dos que o acompanham de que o descoberto seja da Coroa." Colonização embebida, portanto, de juridicidade, perseguida, desde as suas raízes, pela obsessão do direito.

O marco de pedra que Cabral chantou na praia brasileira concretizava a convicção da época de que a conquista gerava a posse. Assim, o primeiro proprietário da terra brasileira foi a Coroa portuguesa. E, como tal, reservava-se o direito de conceder essas terras a pessoas que as quisessem cultivar, mediante o pagamento do dízimo à Igreja.

Reinava grande indistinção entre a esfera do poder religioso e a do poder civil. No Rei acumulavam-se funções provenientes de ambas. Além de sujeito jurídico da sociedade civil e já, ao tempo

dos Descobrimentos, encarnação viva do Estado, era grão-mestre da Ordem de Cristo e seu administrador perpétuo. Como as terras do Brasil se achavam sob a jurisdição eclesiástica da Ordem, deviam pagar-lhe o dízimo.¹

Decorrido o período em que o Brasil não entrou na cogitação dos soberanos portugueses senão como mera escala para as Índias, a Coroa abre o período de colonização da terra com a expedição de Martim Afonso de Souza. É na terceira carta régia que El-rei lhe dirige, atribuindo-lhe poderes excepcionais, que aparece a palavra "sesmaria", designando o processo pelo qual a Coroa investia a particulares na posse da terra.

Um retrospecto da história do vocábulo nos leva à Idade Média portuguesa, na qual entroncam nossas instituições agrárias. A sesmaria é o traço de união que prende nossa história territorial ao passado agrário lusitano. Foi o núcleo original de onde saiu nosso direito agrário.

A instituição antecedeu à palavra.² Embora D. Fernando (1325-1383) fosse o primeiro soberano português a dar-lhe forma de lei, parece ser anterior a seu reinado essa praxe de se tomarem aos proprietários absenteístas as terras cultiváveis e de dá-las, mediante pagamento de um foro ou pensão, a quem as quisesse lavrar. Já seu antecessor D. Diniz (1279-1325) tentara remediar a crise rural quebrando o monopólio que a nobreza exercia sobre a terra arável em detrimento da população do Reino. Apesar de tais medidas, parece que "essas condições viciosas da propriedade", na frase de REBELO DA SILVA, não foram grandemente alteradas. Vemos seu sucessor a braços com problemas idênticos de altos salários, êxodo rural, crise da mão-de-obra e alto custo dos instrumentos de lavrar a terra. Foi contra essa situação, que ameaçava mergulhar o Reino numa crise de alimentos, que D. Fernando assestou sua lei posteriormente chamada "das sesmarias".

A lei fernandina de 1375 abrangia duas partes. Na primeira, obrigava os latifundiários a cederem as terras incultas a quem as pudesse lavrar, cerceando o direito individual em nome do bem comum. "Todos os que tiverem herdades próprias, emprazadas, aforadas, ou por outro qualquer título, que sobre as mesmas lhes dê direito, sejam constrangidos a lavrá-las e semeá-las." Caso não as pudessem lavrar todas, teriam de fazê-lo em parte, dando as

¹ CÂNDIDO MENDES — Código Filipino, Rio de Janeiro, 1870, vol. I, p. 825, n.º 6.

² Para a história da instituição na Idade Média portuguesa, ver VIRGINIA RAU — Sesmarias Medievais Portuguesas, Lisboa, 1932. Para a palavra, ver VITERBO — Elucidário, v. "Sesmaria". Ver ainda ALEXANDRE HERCULANO — História de Portugal, Lisboa, 1900, tomo IV, p. 243; e RUI CIRNE LIMA — Terras Devolutas, Porto Alegre, 1935, passim.

restantes a quem as pudesse cultivar. Se desobedecessem à lei, os juizes territoriais podiam tomar as terras a seus proprietários e dá-las a agricultores por tempo, pensão ou cota determinada que seria aplicada “ao bem comum em que as herdades forem situadas”. A execução da lei ficava a cargo de dois “homens bons dos melhores cidadãos”, chamados sesmeiros. Por outro lado, na sua segunda parte, a lei procurava resolver o problema da mão-de-obra, de modo tipicamente medieval, vinculando o lavrador ao solo e transformando o agricultor numa casta, hereditariamente presa à terra.

Todas as autoridades são unânimes em afirmar que a lei das sesmarias, tal como a promulgou D. Fernando, não produziu resultados na prática.³

Prova bastante da ineficácia da lei é a sua reiteração nos reinados posteriores a D. Fernando. Sob D. João I, ela reaparece aplicando-se apenas ao domínio e não mais às pessoas. As descobertas ameaçavam despovoar os campos recrutando os elementos mais enérgicos, portanto os mais moços, da população portuguesa. A lei de D. João, de 1419, era, sob certos aspectos, mais dura que a de D. Fernando. Enquanto este se limitara a privar temporariamente os proprietários do simples gozo dos seus bens, D. João ia ao extremo de despojá-los da propriedade dos mesmos. A lei agora incluía casais, pardieiros, baldios, maninhos e marinhas de sal. Os direitos dos concessionários variavam com a natureza das terras. Se eram tributárias, arcavam com o ônus; se alodiais, isto é, isentas de qualquer direito senhorial, os concessionários as obtinham com domínio pleno.

Esta severidade da lei de D. João I, que vinha ferir de face os privilégios da nobreza, é atribuída ao influxo cada vez maior dos juristas que, aliados naturais da burguesia, vinham pôr a serviço desta o Direito Romano ressurgido.

A esse tempo, a palavra “sesmaria”, que aparece na lei de D. João I, já tem uso corrente. Viria de “sesma”, medida de terras; ou “sesmo”, sexta parte de qualquer coisa; ou do latim *caesina*, que significa “corte”. HERCULANO se refere à instituição antiga dos “sesmeiros”, funcionários municipais encarregados de dividir e distribuir terras dos concelhos. “Seja qual for a etimologia da palavra “sesmaria” — observa ESTEVES DE CARVALHO —, é certo que ela designa concessões de terrenos incultos e desaproveitados a pessoas que sobre eles não têm direito algum antecedente, para efeito de os aproveitarem e melhorarem pela cultura.” A lei de D. Fernando não incluía a condição de que os terrenos dados em sesmaria tivessem sido anteriormente aproveitados. A lei de D. João I a incluía

³ VICENTE ESTEVES DE CARVALHO — Observações Históricas e Críticas sobre nossa legislação agrária, Lisboa, 1815.

expressamente, definindo como objeto das sesmarias as glebas que “em outro tempo haviam sido aproveitadas e de presente se achavam em ruína e desaparecimento”.

Esse conceito se mantém nos Códigos Manoelino e Filipino. Em ambos, sesmarias continuaram a ser as dadas de terras, casais ou pedieiros, dantes aproveitados e que caíram em estado de abandono. Ao lado, porém, desse significado, mantido nos Códigos, havia outro. “Parece que em sentido menos próprio — é ainda CARVALHO que esclarece —, esta palavra designa também as dadas de terrenos incultos que nunca em tempo algum foram aproveitados, como são os maninhos, matas e bravios...” É digna de nota a existência desse significado, paralelo ao primeiro, no direito português, porque seria a noção que se casaria ao termo no Brasil. A aplicação da palavra “sesmaria” a terrenos nunca dantes lavrados, em Portugal, explica a inevitabilidade da transferência desse instituto para o Brasil quando a Coroa defrontou o problema da colonização. Era este o único meio legal para a apropriação da terra, e a inclusão do instituto na carta régia de Martim Afonso aparece, assim, perfeitamente esclarecida.⁴ Se excetuarmos a inexistência dos sesmeiros, na acepção portuguesa de fiscais, que não aparece no Brasil, o próprio processo de obtenção das sesmarias não discrepava da praxe lusa. Os candidatos dirigiam-se ao representante da Coroa mediante requerimento e este concedia a terra de acordo com os méritos e serviços de cada um.

A transplantação desse instituto medieval ao meio brasileiro não se fez sem profundas alterações.

Em 1532, quando Martim Afonso não dera ainda conta a El-rei dos resultados de sua expedição, D. João III resolve promover em grande escala a colonização do Brasil, instaurando o regime das capitâneas. Era uma curiosa mistura de capitalismo primitivo e de resíduos feudais. A Coroa, impotente para promover a colonização de tão extensos territórios, socorria-se da iniciativa e dos capitais privados. Ao mesmo tempo, não querendo abdicar de suas prerrogativas, circunscrevia ciosamente os direitos e poderes dos donatários. O sistema já fora empregado com sucesso na Madeira e nos Açores. O caráter feudal manifestava-se, por exemplo, no modo como a terra era doada aos capitães. Não podiam sequer possuir terra além de dez léguas, ao longo da costa, distribuídas em lotes escalonados de duas léguas pelo menos — seguindo o velho preceito do *divide ut imperar*. Não possuíam sobre as terras nenhum domínio direto; possuíam, entretanto, domínio eminente sobre todo o território da capitania, expresso em vários tributos. A capitania

⁴ MAX FLEUISS — *História Administrativa do Brasil*, Rio de Janeiro, 1923, págs. 6 e 7.

era inalienável, indivisível e quanto à sucessão assemelhava-se aos morgadios. As dez léguas de terra, segundo CAPISTRANO, correspondiam aos reguentos lusitanos.

Nas cartas de doação e nos forais que formalizavam o novo regime, aparece a palavra "sesmaria". Sua aplicação a domínios de além-mar parece datar de muito antes, pois já a carta concedida a Bartolomeu Perestelo, em 1.º de novembro de 1446, dava-lhe a faculdade de distribuir terras sob essa forma. Assim, consagrava-se juridicamente a ocupação da terra. A propriedade era plena, alodial, livre de qualquer foro ou direito, exceto o dízimo à Ordem de Cristo. O sesmeiro podia dispor da terra livremente. Incumbia-lhe, porém, por força da Ordenação (Livro IV, Tít. 67, § 3.º) a obrigação de aproveitá-la dentro de determinado prazo que não podia exceder de 5 anos, sob pena de multa ou confisco.

A sesmaria não é uma instituição feudal, pois não implica nenhuma vassalagem, nenhum laço de dependência pessoal. Os proprietários podiam alienar as terras como quisessem. A cláusula de foro faria sua aparição mais tarde, em 1695 e, assim mesmo, só de 1780 em diante aparece registrada nas cartas de dada de terras.

A experiência das donatarias desapareceu sem deixar outros vestígios além da viciosa divisão territorial brasileira e do privatismo que criaria raízes profundas em nossa vida política. Reagindo contra a descentralização das capitânicas, o mesmo D. João III resolveu nomear um Governador-Geral, que foi Tomé de Souza. Com ele introduziu-se no sistema das sesmarias uma primeira modificação que lhe acabaria por alterar inteiramente o espírito. Com o primeiro Governador-Geral, pisa no solo brasileiro o espírito açambarcador e latifundiário da nobreza de Portugal.

Não podemos subscrever a afirmação de OLIVEIRA VIANNA, segundo o qual "o povo português, então como hoje, sempre tem sido um povo de pequenos proprietários e de pequenos agricultores". Então, como hoje, os males da grande propriedade foram e têm sido descritos e diagnosticados por todos os estudiosos da agricultura portuguesa e da sua história.

No século XVI, os defeitos e entraves inerentes a uma estrutura social rigidamente estratificada já tinham exercido seus efeitos, sua pressão brutal sobre os camponeses, espoliando-os da propriedade do solo, reduzindo a extensão cultivável da terra, criando o absenteísmo e o êxodo rural. As descobertas foram talvez a válvula de escape que livrou Portugal das "jacqueries", embora tivessem apenas adiado sua decadência econômica.

No Brasil, assanhou-se a cupidez dos nobres ante a vastidão de terras, mais ainda porque a terra se tornava a grande base de

poder e prestígio social. Tomé de Souza não podia lutar contra forças sociais das quais ele próprio era um representante. É verdade que os dispositivos do seu *Regimento* sobre as sesmarias pareciam continuar a velha tradição antilatifundiária que dera origem ao instituto. Mandavam, por exemplo, que o Governador as desse livremente sem nenhum foro a quem as pedisse, somente exigindo dos sesmeiros o pagamento do dízimo de Deus. Estipulavam que as terras não poderiam ser vendidas ou alheadas dentro de três anos. E mais, o que é importante, preceituava: “Não dareis a cada pessoa mais terra que aquela que boamente e segundo sua possibilidade vos parecer que poderá aproveitar.”

Entretanto, o mesmo Regimento mandava que desse de sesmaria terras ribeirinhas, o mais próximo possível das vilas, a pessoas com posses para estabelecer engenhos de açúcar ou qualquer outra indústria. Esses senhores tinham de estabelecer-se dentro de certo prazo e deviam moer as canas dos lavradores vizinhos que não tivessem engenhos, ao menos durante seis meses do ano, recebendo em troca certa porção de cana, taxada pelo Governador, — costume feudal que repete na América, com a cana, o que na Europa se praticou, durante séculos com o trigo, que era moído no moinho do nobre, ou com o pão, que era cozido no forno do senhor. O fato importante, porém, é a concessão de sesmarias apenas aos que tinham posses para a edificação de engenhos. Tal preceito vinha engrossar o fermento aristocrático preexistente na sociedade de além-mar. Os requerentes de sesmaria têm agora de provar que são homens de posses, que “hé home de muita posse e familia”; ou que “hé home de posse assim de gente como de criasões qu’ha um morador san pertensentes”; ou ainda que “tem muita frabiqua de guado de todo sorte e escravos como qualquer morador”.⁵

Não eram poucos os recursos de que o engenho necessitava. ANTHONIL nos legou descrições minuciosas da maquinaria exigida. Não era quantia insignificante o capital invertido na montagem de um engenho. E numa época em que os capitais escasseavam, esse fator devia concorrer para uma acentuada estratificação do povo em duas camadas — os senhores de engenho e os foreiros ou rendeiros, verdadeiros *adscripti glebae*, senão de direito, pelo menos de fato, vivendo em palhoças, dependendo do senhor, um pouco agricultores e um pouco capangas.

Embora a bravura na luta contra os índios, os piratas, ou, mais tarde, contra o inimigo holandês e os negros aquilombados, tivesse

⁵ OLIVEIRA VIANNA — *Evolução do Povo Brasileiro*, São Paulo, 1933, págs. 56, 57; FELISBELO FREIRE — *História Territorial do Brasil*, Rio de Janeiro, 1906, T. I, págs. 16, 18.

representado outros tantos títulos para requerimento e concessão de terras, não há dúvida de que a Coroa favoreceu os homens de posses, com olhos na produção. Não fez, assim, nenhum esforço para tolher no Brasil a expansão do latifúndio, a não ser em tentativas esporádicas erráticas, que não se articulavam na orientação geral da colonização. Acima da colonização racional, colocou a exploração imediata da terra. O mundo oferecia naquele tempo um amplo mercado consumidor para o açúcar dos engenhos brasileiros. Por outro lado, não tivemos uma colonização de famílias que forçasse a repartição mais equilibrada da terra e desse bases sólidas à sociedade colonial. Nossa colonização foi individualista e aristocrática. Um governador do Rio Grande do Sul, Veiga Cabral, citado por OLIVEIRA VIANNA, confessa-o sem reboços: "A mente de S. Majestade parece dar preferência, entre todas as classes de pessoas, aos lavradores e estancieiros, cabeças de casal, que tiverem maior número de escravos e gados para povoar os sobreditos terrenos." O princípio do sistema era enriquecer depressa e o método era "esfolar cruamente a terra", no dizer de CAPISTRANO.

O espírito latifundiário do mercantilismo, alimentado por uma economia predatória e monopolítica, repetiu aqui o que fizera na Europa, pervertendo uma legislação secular. As necessidades do comércio mundial e a vastidão da terra que acoroçoava essas ambições de sete léguas canalizaram uma tendência já existente em Portugal antes que o português tocasse o Brasil. O engenho de cana não foi a única forma de apropriação latifundiária da terra, embora tenha merecido maior atenção dos nossos historiadores por centralizar a economia da colônia. Só o milho, o arroz e a mandioca parecem ter sido abandonados aos lavradores de menor capital. Repetia-se aqui a situação social da Europa posterior às invasões bárbaras. EDOUARD LABOULAYE caracterizou-a em frases que descreviam a condição européia, mas se aplicam também ao Brasil Colonial: "Lors de la conquête, ce fut l'état des personnes qui fit la condition des propriétés... Mais la terre étant la source et le cachet de la puissance, l'état de terres a bientôt exprimé plus au vif qui tout le reste la condition des personnes. Le signe alors est devenu cause et l'état des personnes a été commandé par l'état des terres."

É então que as sesmarias se transformam em verdadeiras capitâneas. A lista dos concessionários nos indica a fina flor da nobreza que afluía para a sede do Governo Geral e, entre eles, aparecem nomes de altos funcionários desse mesmo Governo. É verdade que essas colossais doações de terras sofreram subdivisões. O concessionário podia, por sua vez, conceder terras. O sesmeiro criava outros sesmeiros, plagiando o Estado. Não acreditamos, porém,

como afirma FELISBELO FREIRE, que essas subdivisões gerassem “a classe dos agregados agrícolas, primeira forma do trabalho livre”, nem julgamos que desempenhassem um “papel importante” na vida da colônia, como quer CONTREIRAS RODRIGUES. Esses trabalhadores livres, artífices, mestres de açúcar, pescadores, lavradores por conta própria ou de parceria, assalariados, vaqueiros, capatazes ou feitores, não podiam firmar pé na terra devido às próprias condições criadas pela economia colonial e pelo sistema da grande propriedade. Mais realista, mais conforme com os dados que possuímos, parece ser CAIO PRADO JÚNIOR, quando afirma: “... O próprio trabalho, em princípio livre, pouco se diferencia do do escravo. Mesmo o pequeno proprietário que lavra terras próprias — aliás raro, como vimos —, é pouco mais que um servo. Sua gleba é antes uma dependência do grande domínio com que confina que outra coisa qualquer.” Sobre os rendeiros é taxativo: “A situação destes rendeiros é a mais precária possível.”⁶ O latifúndio absorvia inexoravelmente todos os que tentavam libertar-se da sua influência.

A pequena propriedade só surgiu como exceção. Nas zonas mineradoras, por exemplo, em que as datas, por motivos óbvios, tinham apenas seis braças. E no Sul onde outros fatores emergiam. De fato, há uma diferença, na concessão de sesmarias, entre o norte e o sul do país, onde é raro encontrar-se sesmaria de mais de três léguas.

Nas regiões do criatório, as sesmarias passaram a ter outro característico. As quadras de três léguas eram concedidas com uma légua de permeio, dentro da qual era proibido construir moradias ou residências. Nela entravam os vizinhos em busca do gado extraviado, mas ali não podiam edificar casas ou currais. Era uma espécie de território-tampão que suavizava os choques criados pelo tamanho dos rebanhos.

Que o Governo português conhecia esses desmandos, não resta dúvida. No *Regimento* dado ao Governador Roque da Costa Barreto por D. Fernando José de Portugal há um trecho, citado em OLIVEIRA VIANNA, no qual reconhece “haver muitas terras em sesmarias nas Capitânicas da Paraíba e Rio Grande do Norte, concedidas a muitas pessoas com notável desproporção nas datas, dando-se a uns quinze léguas, e a outros, vinte e trinta”. Tentou opor ao abuso uma legislação de paliativos, tentando contrariar, com emendas mal costuradas, forças que nasciam da própria estrutura colonial. Assim, à fome de terras a lei tentou contrapor o imperativo do povoamento; à concentração de fazendas em poucas mãos — a obrigação do cultivo; ao latifúndio, na acepção brasileira do termo,

⁶ CAIO PRADO JR. — *Formação do Brasil Contemporâneo*, São Paulo 1942.

de terreno desaproveitado — o conceito de propriedade produtiva da terra.

As primeiras cartas de data de terras não incluíam nenhuma cláusula de foro, exceto o pagamento do dízimo a Deus. Além disso, prescreviam a obrigação de dar caminho ao Conselho para fontes, pontes e pedreiras. E a povoar no termo da lei. Mais tarde, passa-se a exigir cinco anos para o beneficiamento. E a intenção de se obrigar o sesmeiro a cultivar a terra é transparente na cláusula, comum em cartas do século XVII, proibindo que as alienasse sem as ter arroteado. Infringir tal preceito era perder a terra, que ficava devoluta, podendo ser dada a quem a pedisse.

Essas cláusulas, se não ficaram letra morta, não chegaram a coibir os abusos. Há exemplos de prescrição de sesmaria por não terem cogitado, tanto o sesmeiro como os seus herdeiros, de cumprir com a obrigação de cultivar a terra. Entretanto, basta correr os olhos pela lista dos sesmeiros para verificar que as autoridades não podiam ser muito severas quanto à observação dessas exigências. Os governadores não tinham outro recurso senão fechar os olhos, pois os concessionários eram, em grande maioria — vejam-se as coleções de datas de terras, sobretudo as da Bahia — militares, alferes, capitães, aqui e acolá um raro licenciado. As sesmarias vinham recompensar relevantes serviços prestados no desbravamento da terra, na luta e na escravização do aborígene. É fácil de compreender como o Governo não podia punir seus maiores auxiliares, tomando-lhes terras que, embora incultas, tinham sido por eles próprios conquistadas, a custo de sangue, suor e lágrimas.

O regime das sesmarias permaneceu sem alterações substanciais até 1695. Nesse ano, sofreu mudança que veio desfigurá-lo completamente. O Estado passou a impor o pagamento de um foro ao sesmeiro. Isto significava uma apropriação legal do domínio direto. RUI CIRNE LIMA vê no fato o característico do regime dominalista das sesmarias. São agora verdadeiros latifúndios, cortados no domínio régio. Por outro lado, o colono sofreu uma restrição no seu direito de propriedade, passando a ter apenas o domínio útil, enquanto ao Estado cabia o exercício do domínio direto. O proprietário, por essa lei, se transformava em enfiteuta, já que a enfiteuse se caracteriza pela perpetuidade e pelo pagamento anual de um foro certo e invariável. É isso o que significa a carta régia de 27 de dezembro de 1695 ao determinar que “as pessoas a quem se der de futuro sesmarias, se imponha, além da obrigação de pagar dízimo à Ordem de Cristo e as mais costumadas, a de um foro, segundo a grandeza e bondade da terra”.

A lei, entretanto, não foi cumprida. Em 1777, o Governador Manoel da Cunha e Menezes mandou que “o sesmeiro pagasse certo

foro arbitrado segundo a avaliação a que a Câmara do distrito manda proceder por dois louvados, como atualmente se pratica”. O novo regime não foi recebido sem controvérsia, o que lhe retardou a aplicação. Sua influência se projeta sobre diversos atos legislativos animados de idêntico espírito, os quais foram finalmente consolidados pelo alvará de 5 de outubro de 1795, desligando as sesmarias das Ordenações e preparando-as para um regime especial. JOSÉ HONÓRIO RODRIGUES, aliás, considera-o “a mais completa e mais perfeita lei de sesmarias” e reputa-o “uma peça que honra a cultura jurídica portuguesa”.

Neste período, as concessões de terras eram feitas, a requerimento dos interessados, pelos governadores e capitães-generais, que delegavam poderes a outrem por disposição especial, dependendo de confirmação pelo Conselho Ultramarino e, mais tarde, pela Mesa do Desembargo do Paço. A Coroa exercia, assim, através dos seus órgãos judiciários e administrativos, uma estreita fiscalização sobre o domínio.

De 1780 em diante, as cartas de doação passam a registrar a cláusula anual de foro por légua, além da obrigação de plantar, tantas covas de mandioca por escravo. Isso mostra como o latifúndio e a monocultura estavam tornando agudo o problema da lavoura de subsistência.

As cláusulas de foro constituem, aliás, bom ponto de partida para um estudo sobre a valorização das terras.

Desde 1698, a legislação exigia a confirmação do título para garantia da propriedade plena. E a provisão de 19 de maio de 1729 tenta, mais uma vez, corrigir a extensão tomada pelas sesmarias, limitando-as a três léguas de comprimento e a hum (1) de largura. A lei continuou letra morta. Os latifundiários sempre encontravam meios de a burlar. Outra restrição era a que a xenofobia lusa impunha aos estrangeiros. Estes eram excluídos da concessão de sesmarias e assim permaneceram até 1809. As datas continuavam a incluir cláusulas sobre abertura de estradas, proibição de extrair madeiras e paus-reais, uma antecipação da preservação de seus recursos naturais — ou como repressão ao contrabando.

A Coroa nunca pôs em execução o alvará de 5 de outubro de 1795. O decreto de 10 de dezembro de 1795 suspendeu-lhe a execução, a fim de ouvir a respeito os governadores das capitânicas do Brasil. Solicitado a manifestar-se sobre a lei que tão fundamentalmente alterou nosso direito territorial, D. Francisco de Souza Coutinho, governador e capitão-general do Pará, enviou à metrópole algumas sugestões que lhe pareciam mais sensatas para que viesse a produzir o desejado efeito. Estas informações projetam forte luz sobre

o regime colonial das terras, seus progressos e os fatores que lhe embaraçavam a aplicação.⁷

Em primeiro lugar, o governador, compreendendo a confusão que devia resultar do sem-número de leis, decretos e alvarás que existiam sobre o assunto, propunha a fusão de todos eles no corpo do novo estatuto, a fim de que os requerentes pudessem ter uma idéia clara de seus direitos e obrigações. Foi assim o primeiro a propor a unificação de nossa legislação agrária e é pena que até hoje sua sugestão não tenha sido cabalmente seguida. Em segundo lugar propunha modificações no processo de requisição das terras. Pelo visto, o processo era complicado, típico de sociedade formalista e cartorária da época. O interessado enviava um requerimento ao ouvidor, indicando a terra desejada e qualificando-se. Ao ouvidor cabia mandar proceder às necessárias diligências e informar a respeito. No requerimento, o candidato juntava certidão provando nunca lhe ter sido concedida outra data e o ouvidor ordenava a publicação de editais a fim de que os interessados em contrariar a pretensão do requerente, se os houvesse, pudessem manifestar-se. Além disso, competia-lhe acarear testemunhas que dissessem da devolução das terras e das possibilidades que o requerente tinha de aproveitá-las. Da informação do ouvidor dependia a concessão que podia ser total ou parcial, ressaltando-se sempre o direito de terceiros.

Criticava, ainda, a maneira pela qual a lei estabelecia a medição e demarcação das terras, provando sua impraticabilidade. Aliás, foi este um dos escolhos permanentes em que soçobraram as boas intenções da nossa legislação agrária. Foi, ao contrário, um dos elementos poderosos na estabilidade da propriedade agrária nos Estados Unidos depois da inovação de Jefferson, e um fator de avanço agrícola.

O processo era dispendioso e se fazia a olho. SOUZA COUTINHO, escrevendo sua informação no fim do século XVIII, conhecia essas dificuldades. Sugeriu formas mais práticas e bastante avançadas para o tempo, de demarcação das terras, a fim de simplificar e tornar eficiente o tombamento das propriedades. O limite mínimo de meia légua em quadra lhe parecia excessivo, dado o caráter extensivo do sistema agrícola empregado pelos colonos. Ninguém melhor que o capitão-general do Pará exprimiu o espírito da lei, em exigência que mereceria epigrafar qualquer estatuto agrário mandando regular a extensão das concessões pela qualidade do

⁷ A informação de D. Francisco de Souza Coutinho encontra-se na **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, Rio de Janeiro, 1866, T. XXIX, v. I.

estabelecimento e das forças que houver em cada um para o executar, avaliado tudo por pessoas peritas e imparciais.

Apesar das tentativas de simplificação das doações, consubstanciadas no alvará de 3 de março de 1770, o regime das sesmarias não conseguiu uma distribuição racional das terras. O legislador jamais logrou corrigir os vícios fundamentais do sistema, dilatando as concessões de maneira a ampliar a base agrária de nossa sociedade e a quebrar seu rígido caráter monopolístico.

Os efeitos são óbvios. Não faltaram, em todas as épocas, olhos experimentados e cabeças sensatas que os diagnosticassem. GONÇALVES CHAVES, em memória escrita sob anonimato no tempo da Independência, fez a análise dessa estrutura agrária que a Colônia legava à Nação, e que esta carregaria ainda por muito tempo como um peso morto, como uma esclerose nas suas mais importantes fontes de vida.⁸ Anotava a desproporção entre o povoamento e o território, agravada pelo monopólio de grandes extensões de terra, subtraídas à colonização. Ficavam apenas por distribuir as que se achavam em lugares remotos ou expostos à invasão de índios. As primeiras tentativas de colonização iriam ressentir-se duramente desse problema. Muitos núcleos colocados em pontos remotos, fora do alcance dos mercados, viriam a perecer na apatia e no isolamento. A situação era agravada pela existência de enorme população sem terra que, ou se engajava ao serviço dos proprietários rurais como agregados ou capangas, ou corria para as cidades em formação, gerando um proletariado nômade no qual se recrutavam os vadios e malfetores. O número elevado de malandros, mendigos e delinqüentes espantava todos os observadores estrangeiros que aqui passavam. Tudo isso concorria para o atraso e a fraca produtividade da agricultura entregue à rotina, a escravos boçais e administradores incultos que, em Portugal, na opinião do CONSELHEIRO VELOSO DE OLIVEIRA, nunca teriam passado de moços de lavoura.

Não podemos deixar de reconhecer, entretanto, que quando da chegada de D. João ao Brasil, embora não modificasse os seus característicos essenciais, a nossa legislação agrária deu grande passo, concedendo aos estrangeiros o acesso à propriedade da terra. Os termos do decreto eram os seguintes:

“Sendo conveniente ao meu real serviço e ao bem público aumentar a lavoura e a população que se acha muito diminuta neste Estado; e por outros motivos que me foram presentes: hei por bem que aos estrangeiros residentes no Brasil se possam conceder datas de terras por sesmarias pela mesma forma com que, segundo mi-

⁸ GONÇALVES CHAVES — *Memórias Economopolíticas sobre a Administração Pública do Brasil*, Rio de Janeiro, 1822, VII, págs. 19, 59, 62.

nhas reais ordens, se concedem aos meus vassallos, sem embargo de quaisquer leis ou de posições em contrário. A Mesa do Desembargo do Paço o tenha assim entendido e o faça executar.”⁹

Esse decreto abriu caminho à pequena propriedade, lançando as bases da nossa melhor colonização. Representa uma fase nova na história da imigração para o Brasil. Não constitui fato isolado. Prende-se a uma série de medidas pelas quais os governantes pretendiam incentivar o povoamento e fomentar a agricultura e a indústria.

Poucas sesmarias foram concedidas no século XIX. As que o foram, aparecem com cláusula de foro que varia conforme o valor econômico das áreas.¹⁰ Quando a Resolução de 17 de julho de 1822 pôs fim ao regime das sesmarias, veio simplesmente sancionar um fato consumado.

A abolição do regime não suprimiu suas conseqüências. A confusão de títulos, por exemplo, legou-nos litígios intermináveis, às vezes resolvidos a tiro. Um dos pontos fracos da legislação foi sempre a deficiência do cadastro, a insegurança que cercava os títulos de propriedade.

Não podemos, entretanto, deixar de assinalar um fato importante que ficará como a contribuição concreta dessa legislação colonial ao nosso direito agrário. Em toda ela é transparente o princípio de subordinar a propriedade da terra ao seu uso. Embora as condições do meio, a distância, a fraca densidade demográfica, a estrutura social baseada no latifúndio, no escravo e na monocultura tornassem inoperantes essas tentativas, não é menos verdade que a Coroa, por diversas vezes, tentou interferir na propriedade quando esta não se legitimava pelo cultivo.

O que os diplomas consagram, na sua linguagem, às vezes tortuosa, é o princípio da apropriação útil da terra. A propriedade é função do cultivo. A terra não pode ser objeto de especulação.

Indiscutível, porém, é que esses diplomas abriam caminho à divisão da gleba em proporções mais humanas, ampliando as possibilidades de acesso à propriedade da terra. Não foi essa a única vez em que a Coroa invocou o direito de interferir nas relações de propriedade, combatendo, quer diretamente quer através de seus

⁹ Segundo J. FERNANDO CARNEIRO o Decreto de 25 de novembro de 1808 marcou o início da imigração espontânea para o Brasil. “Vem gente de toda parte, da Suécia, da Alemanha, da Inglaterra, da França, da América do Norte e das colônias espanholas da América do Sul. Segundo depoimentos da época, essa gente não fica no Rio de Janeiro, mas se dirige para o interior, onde recebem sesmarias ou compram sítios ou conseguem alguns privilégios” (JOSÉ FERNANDO CARNEIRO — *Imigração e Colonização no Brasil*, Rio de Janeiro, 1950).

¹⁰ CIRNE LIMA, *op. cit.*, p. 52.

representantes, o espírito latifundiário. O Marquês do Lavradio, no período de seu vice-reinado, decorrido de 1769 a 1779, teve ocasião de ameaçar os lavradores que não cultivavam suas terras com a medida efficacíssima de lhas tomar. Aliás, esses estadistas do século XVIII mostram-se extremamente sensíveis ao problema da terra e à necessidade de reformar a estrutura agrária colonial.

Já existe, muito nítido, o pensamento de evitar o monopólio da propriedade nos arredores das cidades maiores. A Coroa compreende os problemas de abastecimento que isso provocaria.

Muitas vezes, o pensamento de suprir as cidades de gêneros que a monocultura ameaçava reduzir, levou o governante a conceder às vilas recém-criadas sesmarias de uma légua em quadra, onde houvesse terras devolutas, como patrimônio próprio, a fim de que as aforassem a pequenos cultivadores. Era uma antecipação à idéia moderna do cinturão-verde.

Desde o século XVIII, colonos açorianos foram utilizados para implantar e difundir no Brasil a pequena propriedade. O Governador do Pará, D. Francisco de Souza Coutinho, em sua informação de 1795, sobre a lei de sesmarias, chamava a atenção para o sistema peculiar de distribuição de terras que os ilhéus haviam levado para Cametá. Em 1808, mandam-se vir 1.500 famílias açorianas para o Rio Grande do Sul. O objetivo aqui era essencialmente militar, fornecendo soldados à fronteira, mas logrou-se um resultado também econômico, pois os imigrantes trouxeram suas famílias e receberam pequenos lotes de terra.

Essas tentativas de submeter a distribuição da terra e sua propriedade à noção do bem comum chocavam-se naturalmente contra a resistência dos senhores da terra, garantidos por privilégios que remontavam, às vezes, ao primeiro século. São eles os antecessores dos fazendeiros do Império que combateram sistematicamente a lei de terras de 1850 e tentaram por todos os meios dificultar a imigração de colonos livres. São ainda eles os precursores dos reacionários de hoje que, na imprensa e no parlamento, bloqueiam as tentativas de dar ao país um sistema de terras capaz de criar no nosso campo uma estrutura democrática e produtiva.