

# Burocracia e potentados:

suas interações na aplicação  
de leis agrárias no  
Segundo Reinado brasileiro

Bureaucrats and slaves owners:  
their interactions in the application  
of agrarian laws during Brazilian  
Second Reign

**PEDRO PARGA RODRIGUES<sup>1</sup>**

Bolsista de Pós-doutorado pela Coordenação de  
Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) no  
Programa de Pós-Graduação em História da Universidade  
Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Doutor em História  
pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

[pedropargar@gmail.com](mailto:pedropargar@gmail.com)

---

**RESUMO:** Trata-se de refletir sobre a interação entre a burocracia e os potentados na promulgação e/ou aplicação de leis agrárias brasileiras durante o Segundo Reinado. Nossas pesquisas têm apontado a necessidade de pensarmos de forma mais complexa essa relação. Temos contrariado abordagens segundo as quais a elite política e os senhores de terras teriam vivido um conflito, no qual o primeiro grupo tentaria regularizar a estrutura fundiária, enquanto o segundo vetaria esta mudança. Não se trata de debater se essas normas teriam ou não sido efetivadas. Nos limitaremos a repensar a noção na qual o conflito entre senhores e burocratas é destacado frente à aproximação. Assim, discordaremos do entendimento segundo o qual os agentes estatais seriam completamente inorgânicos em relação aos proprietários de escravos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Leis agrárias oitocentistas. Estado Imperial. Lei de Terras de 1850.

**ABSTRACT:** This paper considers the interaction between bureaucrats and slave owners during the Brazilian Second Reign, specifically while they were discussing property laws. Some researches have been questioning José Murilo de Carvalho's approach. According to him, while bureaucrats wanted to reform the agrarian system and make a land regularization, slave owners stood against those changes. That relationship between state agents and farmers was more complex than only conflict. They had more to do with each other than some historians consider.

**KEYWORDS:** Agrarian Law. Brazilian Empire. Land Law of 1850.

## Introdução

Este artigo pretende refletir sobre a interação entre a burocracia e os potentados locais, no Segundo Reinado, através de alguns discursos acerca das legislações agrárias proferidos entre 1853-1880. Anteriormente, pesquisamos as divergências e concordâncias internas à classe senhorial durante a promulgação da Lei 1.237, de 1864. Esta norma, conhecida como Lei Hipotecária, criou o Registro Geral de Imóveis (RGI), propondo uma modificação na forma de alienar imóveis no império. Recentemente, refletimos sobre a atuação do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas na aplicação da Lei nº 601, promulgada no dia 18 de setembro de 1850 (conhecida como Lei de Terras) para entendermos o campo de disputas no qual Machado de Assis estava inserido em sua atuação como funcionário desta repartição. Tratava-se de pensar sobre a experiência do literato na burocracia para melhor entendermos seus deboches em relação à realidade agrária brasileira presentes no conto “Na Arca: três capítulos (inéditos) das gêneses”, publicado em 1878, no periódico intitulado *O Cruzeiro* (ASSIS, 1878, p. 1) e republicado na coletânea *Papéis Avulsos*, em 1882. Em ambas as pesquisas, percebemos uma relação muito mais complexa entre potentados rurais e burocratas do que apontava parte da historiografia.

Ao abordar a Lei de Terras de 1850, José Murilo de Carvalho defendeu que esta legislação teria sido elaborada por uma elite política e vetada, na prática, pelos potentados rurais. O autor desenvolve este raciocínio em dois trabalhos, quais sejam, em um capítulo do livro “Teatro das sombras” (2003) e no artigo intitulado “Modernização frustrada: a política de terras no Império” (1981). Segundo sua leitura, a norma de 1850 teria sido constituída por uma elite política e conteria uma proposta de regularização fundiária que “(...) atingia de maneira profunda os interesses dos proprietários, ou pelo menos de parcela deles” (CARVALHO, 2003, p. 331). Por causa da resistência desses grupos, no olhar de Carvalho, “(...) a política de terras quase não saiu do debate legislativo e dos relatórios dos burocratas dos ministérios do Império e da Agricultura, Comércio e Obras Públicas” (CARVALHO, 2003, p. 331). Ela teria sido promulgada pela burocracia, mas sua aplicação seria “vetada pelos barões” (CARVALHO, 2003, p. 331). Essa norma, para ele, “(...) foi sabotada e bloqueada ao nível da implementação. Seria o primeiro grande exemplo nacional de lei que não pegou” (CARVALHO, 1981). Em sua compreensão, a elite política possuiria uma agenda autônoma, mantendo “relações móveis” (CARVALHO, 2003, p. 350) com os grandes fazendeiros.

Diferentes autores criticaram essa abordagem no que toca à Lei de Terras de 1850. A historiadora Márcia Motta (1998) defendeu a necessidade de estudar a aplicação da referida norma jurídica em sua relação com os conflitos sociais de cada localidade. Para ela, não seria possível afirmar sobre a ineficácia desta legislação, por terem ocorrido diversas utilizações da referida norma por diferentes agentes históricos nos embates agrários oito-centistas. Estas disputas teriam resultados específicos em cada localidade do Brasil Império, indicando a necessidade de estudos regionalizados sobre o tema. Seguindo os passos dessa historiadora, Cristiano Christillino (2010) estudou a utilização política da Lei de 1850 pela Coroa, durante a aplicação na província do Rio Grande do Sul. Ele percebeu uma negociação, na qual a burocracia teria permitido uma determinada fração da elite local falsificar propriedade, usando a norma em questão, de forma a ganhar a adesão deste grupo para o processo de centralização do Estado. A legislação foi implementada de forma a negociar apoio de uma elite guerreira, atuante na Guarda Nacional e na revolta de Farroupilhas. Por isso, o argumento do “veto dos barões” seria insuficiente para explicar os efeitos dessa lei agrária naquela localidade. Concordando com este autor, Flávia Paula Darossi tem encontrado resultados semelhantes ao de Christillino, mas relacionados à província de Santa Catarina. Márcio Both também criticou as conclusões de José Murilo de Carvalho. Segundo Both,

O malogro da política de terras do Império talvez seja uma das ponderações mais repetidas na historiografia que, direta ou indiretamente, discutiu a Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, a “Lei de Terras”. Contudo, considero que o postulado do fracasso da legislação não dá conta de captar profundamente a complexidade da situação que foi legislada com base nos critérios dessa lei. Além de lhe dar um caráter absoluto, tal ponto de vista retira a dinamicidade do processo social e exige que o cumprimento de determinada legislação seja fiel àquilo que está expresso em seu texto. Neste artigo, portanto, partirei do princípio de que a Lei de Terras de 1850 “pegou”, mas o fez de acordo com a lógica, o contexto, a realidade social e histórica que caracterizou a época e a nação em que foi formulada e aplicada. (SILVA, 2015, p. 87-107).

O autor, assim, discorda das análises nas quais a Lei de Terras de 1850 teria sido completamente ineficaz. Para ele, esta norma teria realizado “(...) muito pouco no que se refere aos seus objetivos e em relação ao tempo

em que foi a única legislação existente e voltada a definir uma solução ao problema da apropriação territorial no Brasil” (SILVA, 2015, p. 2.) Mas, ainda assim, o autor assevera que este marco jurídico possuiria efeitos práticos se pensado em longo prazo. Ela não teria criado a propriedade privada sozinha, mas seria parte de um processo iniciado preteritamente, no Período Pombalino, e que se estendeu para além do Segundo Reinado. No século XIX, a legislação de 1850 não teria conseguido estabelecer certeza sobre os limites das propriedades, tampouco destrinchar terrenos públicos e privados. Mas não seria possível desconsiderar os efeitos desta norma em um processo iniciado antes de sua promulgação e que continuaria mesmo após a sua vigência. Em outras palavras, o autor pensa a legislação dentro de um contexto histórico mais amplo, não como uma força que sozinha transformaria o social. Além disso, para Both, a “explicação de que a lei “não pegou” (...) não deixa de ter certo fundamento, porém, toma como ponto de partida as regiões produtoras de café para pensar o Brasil como um todo” (SILVA, 2015, p. 4). Ele concorda assim com Márcia Motta sobre a necessidade de estudar a aplicação deste dispositivo jurídico com recortes locais.

Nossos estudos sobre as legislações agrárias do Segundo Reinado têm acompanhado o mesmo rumo dessas abordagens que contrariam a tese da ineficácia da Lei de Terras de 1850. Recentemente, publicamos um artigo sobre a norma de 1850, que buscou questionar a abordagem de José Murilo de Carvalho recorrendo à principal fonte utilizada pelo autor para defender sua leitura: os relatórios do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Analisando os discursos ministeriais, demonstramos uma hesitação entre esses funcionários públicos em aplicar de forma muito rigorosa a Lei de 1850. Neste sentido, questionamos a hipótese da dicotomia entre burocracia e elite econômica, demonstrando uma relação mais complexa entre esses grupos na aplicação da legislação considerada. Em nossa tese de doutorado, tratamos da Lei Hipotecária de 1864, tendo encontrado um posicionamento hesitante parecido entre alguns agentes estatais. Alguns burocratas eram avessos às propostas dos potentados rurais de tornar o RGI prova dominial sem prévia regularização fundiária. Eles alegavam que dar este peso ao registro facilitaria a falsificação de propriedade. Mesmo se distanciando neste ponto dos senhores de escravos mais ligados ao cotidiano da fazenda, esses agentes governamentais eram contrários à possibilidade de regularizar a estrutura fundiária. Entendiam a depuração dos limites e títulos fundiários como uma indevida intervenção estatal na propriedade privada senhorial, aproximando-se, assim, de uma noção proprietária patriarcal, segundo a

qual o Estado deveria se isentar de regular as relações de trabalho e de terra no território de mando senhorial. Nesta perspectiva, o governo da fazenda e seus arredores caberia ao chefe da família senhorial, devendo este território ser impermeável às decisões legais estatais. Neste sentido, ao invés de haver uma elite política homogênea, buscando regularizar a estrutura fundiária em contraposição aos agentes econômicos privilegiados, existiram clivagens no interior do Estado. Mas mesmo alguns grupos que tentavam impedir os abusos da classe senhorial questionavam a possibilidade de regularizar a estrutura fundiária, aproximando-se destes potentados.

Este artigo apresentará, resumidamente, os resultados dessas pesquisas, contrariando a tese do “Veto dos barões”. A referida abordagem implica em uma compreensão dicotômica entre agentes econômicos e burocracia. O Estado, ao invés de aparecer como um local de conflito, é ilustrado como tendo um projeto autônomo e homogêneo. Nossas pesquisas têm nos levado a pensar esta relação de forma mais complexa. Existiram mais aproximações entre potentados e elite política do que a análise de José Murilo de Carvalho demonstrou. Além disso, a burocracia era permeada de embates sobre o significado da propriedade. Não se trata, entretanto, de debater se as legislações agrárias foram ou não implementadas, tampouco pensar as múltiplas interpretações, usos e aplicações delas nas diferentes regiões e localidades do Império. O nosso foco, por mais limitante que isto seja para entender a questão agrária propriamente dita, será o Estado e suas disputas. Não se trata, entretanto, de abraçar uma concepção estatista, desconsiderando os costumes e práticas proprietárias ausentes nas legislações. Conhecemos as críticas de Paolo Grossi (2006) e Rosa Congost (2007). É importante estudar as diferentes realidades rurais de cada localidade para além das fontes estatais, pois existiram práticas e direitos de propriedade não formalizados por leis. Mas nosso foco recairá mais sobre o relacionamento entre agentes estatais e fazendeiros na execução das leis agrárias.

Sabemos, também, que a interação entre burocracia e potentados pode ser melhor compreendida com pesquisas focadas em estudos regionalizados. De certo, os agentes estatais se relacionavam diferentemente com as elites de cada localidade. Não é possível falar de um proceder único do governo para todo o Império, tampouco tratar os grupos estatais como um todo homogêneo. Existiam conflitos no interior do Estado e, provavelmente, ocorreram diversas interações entre esses agentes e elites locais. Esses relacionamentos variaram de acordo com as dinâmicas agrárias, disputas de cada região, direitos de propriedade existentes, interesses da Coroa em

cada localidade e por causa de outros fatores. Ainda assim, é importante criticarmos a abordagem segundo a qual teria existido uma burocracia inorgânica, com projetos próprios e independentes dos desígnios e concepções dos senhores de escravos oitocentistas. Criticar a concepção do “veto dos barões” com recorte nas discussões do aparato estatal tem o mérito de criar uma discussão capaz de propagar estudos sobre a temática com abordagens regionalizadas, bem como de referendar as pesquisas que já se encaminham neste sentido.

## A Lei de Terras

As principais fontes utilizadas por José Murilo de Carvalho, em sua abordagem da Lei de Terras de 1850, foram os relatórios do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Para ele, essas fontes trariam “(...) um contínuo reafirmar das frustrações dos ministros e dos funcionários das repartições encarregadas de executar a lei (...)” (CARVALHO, 2003, p. 341-342). Isto sustentaria, para Carvalho, a ideia da ineficácia da legislação. De fato, os relatos ministeriais frequentemente apresentavam reclamações com relação a norma não ter regularizado as estruturas fundiárias, ter mantido a imprecisão dos limites fundiários e não haver assegurado, aos títulos imobiliários, a capacidade de prova dominial. Algumas dessas manifestações de descontentamento, inclusive, relacionavam a questão agrária à preservação de vegetações consideradas importantes para atividades produtivas, afirmindo que a ausência de uma regularização fundiária permitia a continuidade da dissipação das madeiras de lei. Mas, um olhar atento aos detalhes destas fontes permite perceber uma moderação de alguns ministros, evitando aplicar rigorosamente a legislação que visava, dentre outras medidas, transformar a estrutura agrária.

Em 1874, por exemplo, o ministro José Fernandes da Costa Pereira Júnior reclamou das “(...) sucessivas prorrogações do prazo fixado aos posseiros, e aos sesmeiros e outros concessionários para legitimação das posses e revalidação das sesmarias e concessões (...)” (BRASIL, 1874, p. 240). De acordo com o seu relatório, estes adiamentos criavam o sentimento, entre esses proprietários, de “(...) que nunca serão privados das terras pela imposição do comisso (...)” (BRASIL, 1874, p. 240). O ministro, entretanto, não responsabilizava o Estado pela suposta ineficácia dos dispositivos legais referentes à regularização fundiária. Para ele, “(...) o governo (...) não se tem

descuidado de dar fiel execução à citada Lei de 1850” (BRASIL, 1874, p. 240). Mas, ao contrário, “(...) interesses de ordem pública não aconselham a aplicação rigorosa da lei (...)” (BRASIL, 1874, p. 240). Ao seu ver,

São decorridos mais de vinte anos depois que foi posta em execução a Lei n. 601 de 18 de setembro de 1850. Entretanto, não estando ainda discriminadas as terras do domínio particular das do público, impossível é determinar a extensão de umas e de outras. Em meu conceito não deve continuar semelhante estado de coisas, o qual, além de oferecer em relação a grande número de possuidores todas as desvantagens inerentes à incerteza da propriedade, prejudica sensivelmente o direito do Estado que, nem sempre dispondo dos meios eficazes para impedir usurpações, corre o risco de ver diminuído o seu patrimônio territorial.

Se interesses de ordem pública não aconselham a aplicação rigorosa da lei aos posseiros, sesmeiros e concessionários, que ainda não fizeram legitimar ou revalidar suas terras, opõem-se também que os terrenos devolutos continuem a ser objetos de especulações por parte de intrusos, que, prevalecendo-se da ineficácia dos meios coercitivos, vão usurpando o que é de propriedade do Estado (BRASIL, 1874, p. 240).

O titular da pasta do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas defendia, assim, uma posição mais complexa do que simplesmente reclamar da ineficácia da Lei de Terras de 1850. Ele defende a forma hesitante na qual o Estado, ou alguns de seus agentes, estaria aplicando a norma jurídica. Ao mesmo tempo em que desejava mudanças na estrutura fundiária, coibindo a expansão do patrimônio particular sobre os terrenos públicos, defende não ser prudente implementar rigorosamente os dispositivos da referida norma jurídica. Desta forma, o relatório do ministério encarregado de organizar a efetivação da legislação de 1850 demonstra um refreamento em estabelecer fielmente os preceitos dispostos nesta. Ele defende que não caberia uma aplicação severa da norma frente aos interesses de determinados agentes econômicos (posseiros, sesmeiros e concessionários) que teriam deixado de cumprir suas disposições.

Neste sentido, não há como utilizar essas fontes para defender a existência de uma elite política autônoma desejosa de regularizar a estrutura fundiária e, para isso, entrando unicamente em desacordo com os potentados rurais. O “veto dos barões” não é suficiente para explicar os efeitos da

Lei de Terras de 1850. Existiu uma relação muito mais complexa entre esses grupos, bem como na interação entre as frações destes. A burocracia e os potentados rurais, afinal, não eram tão distantes. Para o ministro, o consentimento dos proprietários seria necessário para delimitar as fronteiras territoriais, impedindo a invasão de terras públicas. Este discurso implicitamente corroborava com a noção de propriedade senhorial, segundo a qual este território seria o local do exercício do poder dos senhores de escravos. Assim, o Estado não poderia intervir para regular a relação entre senhores e escravos, tampouco para estabelecer as fronteiras fundiárias. Nesta sociedade, o status estava ligado às relações de poder existentes entre potentados rurais, seus agregados, parentelas, escravos e demais dependentes. Neste sentido, delimitar o território poderia significar impedir o avanço das terras e, assim, do poder dos grandes fazendeiros sobre outros terrenos de outros.

Em 1876, o ministro João Lins Vieira Cansanção de Sinimbu inseriu em seus relatórios um discurso muito semelhante ao de seu antecessor. Ele inicia o seu texto defendendo a atuação do governo na aplicação da Lei de 1850, mas critica os limites dos resultados alcançados: “Apesar da solicitude com que o governo há procurado dar execução à Lei n. 601 de 18 de setembro de 1850, a intenção do legislador está longe de haver sido satisfeita” (BRASIL, 1876, p. 394-395). Para ele, “A descriminação das terras dos domínios particulares das do domínio público, indispensável ao preenchimento dos fins daquela Lei, está ainda por fazer (... )” (BRASIL, 1876, p. 394-395), por isso, “Terras públicas têm continuado a ser invadidas (... )” (BRASIL, 1876, p. 394-395). Assim, “(...) a Lei de Terras tem-se tornado quase letra morta em vários pontos (... )” (BRASIL, 1876, p. 394-395). Ao mesmo tempo, Sinimbu retoma a defesa da precaução na efetivação dos dispositivos legais: “(...) graves interesses de ordem pública não aconselham a rigorosa aplicação das disposições legais” (BRASIL, 1876, p. 394-395). Ainda afirma: “Este estado de coisas não deve persistir: não fora, porém, hoje possível, sem perturbação de valiosos interesses, corrigir (...) abusos que vem de longa data, e de certo modo tolerados” (BRASIL, 1876, p. 394-395). Assim como seu antecessor, ele defende uma postura moderada na aplicação da Lei de Terras. Ele vai além disso, nomeando os interesses que eram tolerados pelo Estado durante a aplicação da norma:

A despeito da máxima tolerância havida para com os sesmeiros, concessionários e ocupantes, ou talvez em razão dela, relativamente diminuto é o número de concessões revalidadas e posses legitimadas. O domínio

público não só não se acha extremado do particular, na escala que se fora para desejar, se não que tem continuado a ser invadido, usurpado e devastado. O registro de terras possuídas é serviço abandonado; raras foram as localidades onde se começou a dar-lhes execução, e ainda ocorreram que se extraviaram alguns livros em que foram feitos os lançamentos (BRASIL, 1876, p. 394-395).

O autor, mais uma vez, reclama dos frutos colhidos na aplicação da Lei de 1850, mas deixa evidente a possível responsabilidade estatal, uma vez que uma das causas desta situação possa ser a “(...) tolerância havida para com os sesmeiros, concessionários e ocupantes (...)” (BRASIL, 1876, p. 394-395). Neste sentido, dificilmente poderíamos aceitar a hipótese segundo a qual os supostos insucessos da Lei de Terras de 1850 estariam relacionados unicamente com a resistência dos proprietários rurais. A forma na qual a aplicação da norma jurídica foi aplicada em cada localidade esteve relacionada com uma interação complexa entre grupos sociais diversos existentes dentro e fora da burocracia. A dicotomia entre elite política, de um lado, e econômica, de outro, é insuficiente para o entendimento da promulgação e aplicação das leis agrárias no Segundo Reinado. As fontes do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas indicam muito mais uma relação de certa proximidade, na qual agentes estatais se retraíam em suas expectativas com relação a alteração da estrutura agrária por reconhecerem a importância dos interesses dos agentes econômicos. Além disso, implicitamente seus discursos traziam uma noção senhorial de propriedade, na qual estas eram territórios de mando dos potentados rurais e impermeáveis aos desígnios estatais. Nesta perspectiva, o governo não deveria intervir para regular a relação de trabalho, tampouco a forma de interação entre os homens e os bens imobiliários. Caberia somente aos potentados rurais, nesta forma de pensar o território, administrar as relações de trabalho e de vizinhança nas redondezas de suas fazendas.

Machado de Assis, no conto “Na Arca: três capítulos (inéditos) das gêneses”, publicado pela primeira vez em 1878 no periódico intitulado *O Cruzeiro*, parece brincar com essa postura hesitante existente no interior da burocracia. Ele já trabalhava na segunda seção do Ministério de Agricultura, Comércio e Obras Públicas desde 1873, tendo atuado em diversos processos administrativos envolvendo litígios fundiários. Em 1876, assumira o chefe da Diretoria de Agricultura deste ministério e, em 1877, passara a compor uma comissão encarregada de elaborar o projeto de reforma da Lei de 1850. Em

1881, virou oficial do gabinete do ministro da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Sua assinatura e alguns comentários aparecem em vários processos de conflito de terras da segunda seção da Diretoria da Agricultura. Esta repartição lidava exatamente com terras devolutas, laudêmio, foro, invasão de aldeamentos indígenas, requisições de compra de terra, demarcações e delimitações, dentre outros assuntos intimamente ligados com as disputas fundiárias oitocentistas. Neste sentido, Machado deve ter convivido de perto com os refreamentos de alguns funcionários públicos em torno da possibilidade de regularizar a estrutura fundiária antes de escrever o referido texto literário. Na introdução de *Papéis Avulsos*, livro no qual o conto “Na Arca: três capítulos (inéditos) das gênesis” foi republicado em 1882, Machado de Assis afirmava “(...) há aqui páginas que parecem meros contos, e outras que o não são (...)”. O autor deixou, assim, indícios sobre a existência de elementos verossímeis nos escritos desta coletânea. Ele é reconhecido, inclusive, por ironizar aspectos da vida social do Brasil Império com suas penas.

O conto em questão é uma paródia do texto bíblico, na qual Noé e seus filhos avistam terra firme depois de interrompido o dilúvio. Durante toda a narrativa, as personagens conseguem perceber somente o “cabeço da montanha” (ASSIS, 1878, p. 1) da terra onde aportariam. Ao chegarem neste cenário, um dos filhos do patriarca propõe individualizar o solo, à exemplo do que dispunha a Lei de Terras de 1850, dizendo: “Meu pai tem a sua família; cada um de nós tem a sua família; a terra é de sobra; podíamos viver em tendas separadas. Cada um de nós fará o que lhe parecer melhor: e plantará, caçará, ou lavrará a madeira, ou fiará o linho” (ASSIS, 1878, p. 1). Deste momento em diante, Sem e Jafé, dois descendentes diretos de Noé, começam a se digladiar pelos limites dominiais das terras. Estes personagens apresentam discursos bastante semelhantes ao dos potentados rurais oitocentistas na defesa do que pensavam ser seus quinhões. Elas percebem seus domínios como absolutos mesmo em se tratando de um território desconhecido. Também apresentam seu confrontante como invasores, “gatuno” (ASSIS, 1878, p. 1) e com outras nomenclaturas que dão aos emissores aparência de desconhecerem os direitos da outra parte. Além disso, termos jurídicos típicos dos processos cíveis do XIX foram comuns nos discursos dessas personagens. Desta forma, elementos dos processos transbordaram dos autos para os contos machadianos.

Por fim, Noé é chamado para resolver a pendenga, mas acaba proclamando: “Ora, pois, vos digo que, antes de descer a arca, não quero nem um ajuste a respeito do lugar em que levantareis as tendas” (ASSIS, 1878,

p. 1). Desta forma, o patriarca bíblico, aquele que deveria solucionar os embates familiares e deveria ter a última palavra, acaba adiando a resolução do problema. Então, est personagem apresenta uma hesitação bastante semelhante à de determinados membros do Ministério de Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Ele apresenta uma moderação diante da possibilidade de individualizar o território nos moldes liberais, assim como alguns membros da burocracia oitocentista. Neste sentido, é difícil não acreditar que Machado de Assis estivesse brincando em seu conto com determinadas posturas encontradas por ele em seus colegas. Levando em conta que temas e termos dos autos processuais eram utilizados no conto, não é difícil assumir a existência de críticas veladas à ação ou ao entendimento de alguns funcionários ministeriais e burocratas nas entrelinhas deste trabalho artístico.

## A Hipotecária de 1864

A Lei Hipotecária de 1864 criou o Registro Geral de Imóveis (RGI), obrigando a transcrever, neste livro, as escrituras de compra e venda de imóveis, bem como outros negócios jurídicos que gravasse as propriedades imobiliárias. Uma das discussões ocorridas durante a promulgação, interpretação e aplicação desta norma esteve relacionada com a capacidade do RGI de provar o domínio dos adquirentes de imóveis matriculados neste registro. De um lado, o parlamentar José de Alencar e proprietários rurais defendiam a adoção do caráter comprobatório para este documento, assegurando plenamente os domínios adquiridos nos termos desta legislação. De outro, o jurisconsulto Augusto Teixeira de Freitas e o estadista Nabuco de Araújo questionavam a viabilidade desta proposta, afirmando como entrave as imprecisões dos limites territoriais e o desconhecimento sobre a legitimidade dos títulos imobiliários. Ou seja, para estes últimos, a ausência de uma regularização fundiária prévia, tal qual a prevista na Lei de Terras de 1850, mas que pouco teria saído do papel, seria um impedimento para o RGI representar prova de propriedade absoluta. Teixeira de Freitas e Nabuco de Araújo argumentavam que, caso dessem este peso ao registro em questão, seria possível falsificar propriedade, matriculando domínios com limites incertos e títulos com condições não preenchidas, tornando-os legítimos. Por outro lado, estes dois intelectuais foram contrários à possibilidade de regularizar o território, aproximando-se dos discursos já tratados sobre a Lei de Terras de 1850, bem como aparentando Noé na paródia escrita por Machado de Assis.

Segundo Augusto Teixeira de Freitas (1865, p. CXCIX-CC),

Coube ao laborioso ministro da justiça o Sr. Nabuco de Araújo a glória de propagar no país as novas ideias que dominam a matéria das hipotecas em harmonia com os progressos da ciência. Seu relatório de 1854 lançou as primeiras sementes, fez compreender a urgência da reforma hipotecária, a necessidade de fundar o crédito territorial sobre a base da hipoteca. O pensamento cardeal do seu Projeto (...) foi a publicidade das hipotecas e com ela a de todas as transmissões de imóveis por título entre vivos, e constituições de direitos reais.

Uma comissão especial da câmara dos deputados examinou esse projeto e seu parecer abundou nas mesmas ideias e até excedeu-as, opinando que a transcrição no registro público dos títulos de transmissão dos imóveis devia ter um valor ainda maior do que se lhe dera no Projeto.

A transcrição (Segundo o Projeto) não induz a prova do domínio, que fica salvo a quem for. A transcrição (disse a comissão) deve importar prova da propriedade e não uma presunção. Logo que ela é recomendada e obrigatória. Parece de lógica rigorosa, e ao mesmo tempo conveniente, para afastar meios de fraude, que sempre a má fé procura, e consegue descobrir, que se lhe dê a importância de justo título.

No trecho acima citado, o autor questiona as propostas surgidas na câmara dos deputados para as quais as matrículas (transcrições) no RGI deveriam induzir prova ao adquirente. Para ele, este registro não deveria preencher este papel, mas, ao contrário, precisaria representar unicamente uma presunção, cabendo àqueles que compraram terras provarem a existência prévia do direito do alienante. Ao invés de representar a palavra final em um embate fundiário, anunciando o direito absoluto do comprador do imóvel, o RGI provaria apenas a existência de um contrato de compra e venda. Freitas sustentava seu posicionamento argumentando que, diante das incertezas dominiais, era preciso impedir o comprador de alienar mais direitos do que possuía. No trecho a seguir, Freitas apresenta suas razões para não adotar, no Brasil, todos os elementos do sistema alemão de transferência dominial, no qual o registro representava caráter comprobatório.

Dado esse sistema em país, deve-se crer que a propriedade acha-se completamente liquidada, sem o que não haveria a certeza que ele ofe-

rece ou que se-lhe atribui. A introdução desse regime, portanto, em um país como o nosso, onde o domínio é incerto, e apenas presumido na maior parte dos casos, forçosamente depende de uma primeira operação, que vem a ser a liquidação dos imóveis, a consolidação da propriedade; e sua depuração de todos os direitos, e pretensões eventuais, que a fazem duvidosa (FREITAS, 1865, p. CCV).

Para Augusto Teixeira de Freitas, atribuir ao RGI capacidade de provar o domínio do adquirente requeria, antes, regularizar a estrutura fundiária. Ele sugere como pré-requisito, em uma realidade onde os limites e títulos seriam precários, atribuir a responsabilidade de registrar a um magistrado que possuísse uma jurisdição contenciosa, isto é, o poder de resolver conflitos sobre a titularidade e acerca dos limites territoriais. Mas isto, ainda assim, no olhar do jurisconsulto, traria o equívoco de submeter a “(...) vontade livre das partes contratantes à uma autoridade, que não reclamaram” (FREITAS, 1865, p. CCV). Ou seja, para ele, o Estado não poderia intervir em relações de compra e venda ou nas terras possuídas, demarcando terras daqueles que não requisitaram esta ação. Para dar ao RGI caráter comprobatório, seria preciso registrar somente imóveis cujos limites fossem demarcados e tivessem títulos legítimos. Para isto, deveria ser realizada a delimitação e validação dos títulos no momento da negociação. De acordo com Freitas, para o RGI provar o domínio, seria necessário regularizar as propriedades, estabelecendo seus limites e averiguando seus títulos no momento da transcrição da escritura de compra e venda. Por isso, o responsável pelo registro deveria ser um juiz capaz de lidar com os embates entre vizinhos surgidos no momento da transcrição. Mas, ainda para Freitas, essa regularização fundiária iria “(...) abalar a sociedade por seus fundamentos, chamar às contas um país inteiro e perturbar todas as relações civis por meio de uma revolução sem exemplo” (FREITAS, 1865, p. CCV). Em resumo, para ele, a possibilidade de regularização agrária, sem o consentimento dos proprietários, representava uma “revolução sem exemplo”. O jurisconsulto se afastava, assim ligeiramente, da proposta liberal de transformação da realidade fundiária, aproximando-se de uma compreensão senhorial da propriedade.

Nabuco de Araújo defendeu um olhar bastante semelhante em suas discussões com José de Alencar sobre o tema. Para ele, o RGI não deveria servir de prova para o adquirente de imóveis. Em suas palavras, “(...) exigir a transcrição da nossa propriedade, no estado dela, incerta sobre títulos, limites e confrontações, e exigir essa transcrição como cláusula de valer como

prova plena do domínio, seria uma revolução” (IHGB, Pasta 4, Lata 389). José de Alencar discordou desta perspectiva, questionando: “(...) com efeito, que vantagens pode haver nesta transcrição que não garante a realidade do direito?” (IHGB, Pasta 4, Lata 389). Alencar propôs utilizar o RGI como forma de regularizar a estrutura fundiária, mesmo que isto pudesse representar perda de direitos para terceiros, não envolvidos nas alienações transcritas no RGI. Ele discorreu sobre o projeto de reforma da legislação hipotecária apresentado, em 1853, na Câmara dos Deputados por Nabuco de Araújo da seguinte forma:

A firme convicção desta verdade nos obriga ainda a insistir sobre a limitação que fez o projeto, não constituindo a transcrição a única prova válida do direito de propriedade territorial.

É inegável que a teoria foi sacrificada (...) nesta disposição, que de certo não é filha da convicção do jurisconsulto, e sim de conveniências que o político julgou-se obrigado a respeitar. (...) talvez prevalecesse um pensamento muito em voga de que a transcrição não pode ser constituída como prova absoluta, senão naqueles estados em que a regularização dos imóveis (...) tem estabelecido como que uma espécie de genealogia da propriedade. Não concordamos com semelhante maneira de pensar, que inverte os termos da questão e transforma a ordem natural dos fatos. A transcrição não pode ser o efeito das causas que se lhe querem assignar, porque ao contrário, é dela que resulta essa genealogia do solo que existe na Alemanha, e que provém da certeza que em virtude do registro acompanha os contratos de transferência do imóvel (IHGB, Pasta 4, Lata 389).

Para o autor do texto, atribuir ao RGI o caráter comprobatório prescindia de uma regularização fundiária prévia. Para ele, a obrigatoriedade deste registro e a concessão deste poder às transcrições por si só definiriam precisamente os limites imobiliários e os títulos válidos. Ele deixava de lado, assim, por exemplo a existência de costumes agrários de propriedade que extrapolavam os direitos estabelecidos legalmente. Reconhecia a ausência de uma regularização fundiária prévia, mas propunha a realização desta através de um método a ser aplicado associadamente à implementação do RGI. Em outro trecho do mesmo discurso, Alencar afirma que se alguém viesse a perder seus direitos por causa de sua proposta, este sujeito:

(...) seria compensado pela perfeita regularização da propriedade territorial. O legitimo proprietário que tivesse sofrido o esbulho de seus bens, talvez enxergasse nisto um atentado aos seus direitos; porém desde que lhe concede um prazo certo para usar do recurso judicial e fazer valer esse seu direito, parece que não é justo sacrificar-se um benefício público ao interesse particular que aliás fica garantido (FREITAS, 1865, p. CCV).

Em 1856, Nabuco de Araújo claramente respondia à Alencar, defendendo sua própria moderação:

Em verdade, senhores, o legislador, como diz um escritor de grande autoridade, não é como o matemático que concentra a sua atenção em um só princípio, dele tira cegamente todas as consequências; o legislador tem necessidade de atender, não só ao interesse hipotecário, ao crédito real, como também a outros interesses da sociedade que lhe devem merecer grande consideração. A combinação desses interesses é a verdadeira sabedoria (IHGB, Pasta 4, Lata 389).

Embora tenha respondido ao seu interlocutor, Nabuco acabou deixando às vistas o seu refreamento diante da possibilidade de regularizar a estrutura fundiária. Alencar, em seu discurso, demonstrou uma maior aproximação com a proposta de alguns potentados rurais de dar ao RGI caráter comprobatório, não só uma presunção de direito. Esses senhores de escravos desconsideravam os direitos de outros agentes sociais diferentes dos seus semelhantes e pensavam seus direitos como mais certos e absolutos do que de fato eram. Neste sentido, não percebiam entraves para o registro imobiliário servir de plena garantia aos adquirentes destes territórios. Cabe lembrar que José de Alencar também foi um ferrenho crítico da Lei do Ventre Livre, aproximando-se, também, neste quesito, da elite econômica imperial. Nabuco, de outro lado, questionou a atribuição de caráter comprobatório ao RGI, pois esta mudança sem uma prévia regularização fundiária poderia facilitar a falsificação dominial, bem como tirar direito de terceiros, não envolvidos na compra e venda transcrita no Registro Geral de Imóveis. Para Alencar, a possibilidade de algumas pessoas perderem direitos seria compensada pela adequação da norma à lógica da propriedade absoluta. Se Nabuco foi contra, neste quesito, os interesses dos potentados rurais, por outro lado recusava a possibilidade de regularizar a estrutura fundiária, considerando esta

mudança como uma indevida intervenção do estado no cotidiano das fazendas. Ao longo de suas desavenças com José de Alencar sobre o assunto, fica clara a hesitação de Nabuco de Araújo diante dos interesses daqueles que não desejavam uma delimitação rigorosa das propriedades rurais. Nabuco contestou Alencar, criticando sua adesão irrestrita aos princípios liberais do sistema hipotecário alemão sem ter atenção aos outros interesses presentes na sociedade. Refreava-se, assim, exatamente para não desconsiderar esses anseios. Ele adotou um comportamento hesitante frente à possibilidade de estabelecer precisamente os limites territoriais e revalidar os títulos cujas condições tivessem sido preenchidas preteritamente. Neste sentido, Augusto Teixeira de Freitas e Nabuco de Araújo apresentaram discursos bastantes similares aos ministros da justiça encarregados de aplicar a Lei de Terras de 1850.

## Considerações finais

Tanto na aplicação da Lei de Terras de 1850, quanto na promulgação da Lei Hipotecária de 1864, encontramos refreamentos de agentes estatais em apoiarem a regularização fundiária. Nos dois casos, eles abraçavam uma noção de propriedade na qual o governo não poderia intervir no território de mando senhorial para estabelecer limites agrários. Este deveria ser um local impermeável aos preceitos estatais, preservando os interesses dos fazendeiros. Neste sentido, o Estado conservava uma correlação de forças na qual a extração da mais-valia acontecia de forma extra econômica, através do poder de mando. Por isso, não é possível atribuir ao “veto dos barões” o papel de inviabilizar a Lei de Terras de 1850. Os diferentes emissores dos discursos aqui considerados tinham atuação importante nos quadros da burocracia. Nem por isso defendiam regularizar a estrutura fundiária, opondo-se aos potentados rurais. Pelo contrário, ainda que alguns deles tenham demonstrado acreditarem na importância de estabelecer os limites fundiários e definir os títulos válidos, eles defenderam uma postura moderada, negociando com os interesses senhoriais. Não se tratava unicamente de fazer uma concessão, mas havia implicitamente a adesão a uma compreensão de propriedade típica desses agentes econômicos.

Concordamos com Ricardo Salles (2012) na crítica que ele faz a José Murilo contra a ideia de inexistência de organicidade entre a burocracia e a elite econômica. O primeiro desses historiadores concorda com o segundo

sobre a diversidade na composição regional da burocracia. Mas nega que isto seja razão suficiente para afirmar a não organicidade do corpo burocrático. Ele argumenta que, embora José Murilo de Carvalho esteja certo sobre a diversidade de origem regional dos integrantes do Estado, a localização da Corte no Rio de Janeiro e os inúmeros matrimônios entre este grupo e membros das famílias senhoriais fluminenses indicam uma aproximação. Em suas palavras,

(...) apesar de sua origem diversificada e de sua autonomia, dada pelas formas de sociabilidade da carreira política, ela sempre gravitou em torno da região da Bacia do Paraíba e de seus grandes proprietários rurais escravistas. Sua atuação enquanto estadistas sempre levou em conta os interesses e os anseios dessa região e desta classe (...) (SALLES, 2012, p. 2).

A existência de uma ligação mais a proximidade física com a Corte, sediada no Rio de Janeiro, bem como os recorrentes laços familiares entre estadistas e membros das famílias senhoriais fluminenses, coexistiam com uma troca de valores simbólicos entre esses grupos. Os discursos da classe senhorial fluminense predominariam no senso comum da Corte, influenciando as decisões estatais. Trata-se de assumir o Estado como uma conjunção da sociedade política e da sociedade civil, desviando de orientações teóricas nas quais estes espaços aparecem como dicotômicos. A proximidade física e de parentesco fazia com que as perspectivas dos fazendeiros fluminenses estivessem presentes e fortes nos debates parlamentares e ministeriais. Ao nosso ver, a hesitação de alguns quadros da burocracia em regularizar a estrutura fundiária não pode ser compreendida sem o entendimento deste quadro mais amplo.

Neste sentido, não há como pensar em não-organicidade da burocracia, tampouco, para o que nos interessa mais de perto, em “veto dos barões” às leis agrárias. Faz-se necessário pensar para cada localidade como as diversas frações da burocracia interagiram com os potentados e demais grupos sociais, bem como analisar quais foram os resultados desta relação de poder. O estudo das documentações do aparato central já indica pelo menos a existência de uma hesitação em parte da burocracia com relação a proposta de regularizar a estrutura fundiária no Segundo Reinado. Isto poderia ser pensado em termos de uma negociação entre elites políticas e econômicas. Entretanto, parece-nos um pouco mais do que isto: uma parcela da burocracia

cia se apropriava, inconscientemente, da forma dos potentados rurais imaginarem a propriedade. Desta feita, acabavam recusando a possibilidade de averiguar os títulos imobiliários e delimitar precisamente o território, baseados na ideia de que as redondezas da fazenda seriam territórios de mando dos senhores de escravos proprietários. Aderiam ao discurso segundo o qual os domínios privados senhoriais deveriam ser impermeáveis aos desígnios estatais, cabendo aos cidadãos decidirem sobre as relações de trabalho e de terra de suas fazendas.

## Nota

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) - Código de financiamento 001. Bolsista da Capes de pós-doutorado no PPGH-UFRRJ. Também contou com apoio recebido do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq – Brasil, no edital Universal no 28/2018.

## Referências bibliográficas

- CARVALHO, José Murilo. *A Construção da ordem: A elite política imperial & Teatro das sombras*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1980
- CARVALHO, José Murilo de. A Modernização frustrada: A política de terras no Império. *Revista Brasileira de História*. São Paulo, n. 1, p. 39-57, 1981.
- CHALHOUB, Sidney. *Machado de Assis Historiador*. São Paulo: Cia das Letras, 2003.
- CHRISTILLINO, Cristiano Luís. *Litígios ao sul do Império: a lei de Terras e a consolidação da política da Coroa no Rio Grande do Sul (1850-1880)*. Tese (Doutorado em História), Departamento de História, UFF, Niterói, 2010.
- DAROSSI, Flávia. A Lei de Terras em Santa Catarina e a política fundiária Imperial: a força do poder local pela Câmara Municipal de Lages e a Sociedade Lageana para Exportar Erva-Mate. *Revista história, histórias*. Volume 6, número 12, 136-154, agosto/dezembro, 2018.
- DOLHNIKOFF, Miriam. *História do Brasil Império*. São Paulo: Contexto, 2017.
- GABLER, Louise. *A Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas e a modernização do Império (1860-1891)*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2012
- GOODY, Jack, T. Loan & E. Thompson. *Family and inheritance: Rural Society in Western Europe (1200-1800)*. Cambridge, U.K., and New York, 1998.
- GRAMSCI, Antonio. Os intelectuais e o princípio educativo. In: *Cadernos do cárcere*. Vol 2. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2000.
- MACHADO, Paulo Pinheiro; DAROSSI, Flávia Paula. A política de acesso à terra no Brasil Imperial e a compra de terras devolutas no planalto da província de Santa Catarina. *Clio: Revista de Pesquisa Histórica do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Pernambuco*, Recife, n. 34.2, 2016.
- MARTINS, José de Souza. *O Cativeiro da Terra*. São Paulo: Editora Ciências Humanas, 1979.
- MATTOS, Ilmar Rohloff. *O tempo Saquarema*. Rio de Janeiro: Acess, 1994.
- MOTTA, Márcia Menendes. *Nas fronteiras do poder: conflito e direito à terra no Brasil do século XIX*. Niterói: Arquivo público do Estado do Rio de Janeiro 1998.
- NEEDELS, Jeffrey D. Formação dos partidos políticos no Brasil da Regência a conciliação (1831-1857). In: *Almanack braziliense*, no 10, São Paulo, nov., 2009.
- \_\_\_\_\_. *The party of order. The Conservatives, the State, and Slavery in the Brazilian Monarchy, 1831-1871*. Stanford: Stanford University Press, 2006.
- RODRIGUES, Pedro Parga. *As frações da classe senhorial e a Lei Hipotecária de 1864*. Tese (Doutorado em História) – PPGH-UFF: Universidade Federal Fluminense, 2014.
- RODRIGUES, Pedro Parga. A Lei de Terras de 1850 e os Relatórios do Ministério da Agricultura entre 1873-1889. *Revista Maracanã*, Rio de Janeiro, n. 17, p. 103-117, jul./dez. 2017.
- SALLES, Ricardo. O Império do Brasil no contexto do século XIX. Escravidão nacional, classe senhorial e intelectuais na formação do Estado. *Almanack*, Vila Mariana, n.4, nov. 2012.
- SANTOS, Cláudia; MOTTA, Márcia. Um retrato do império, abolição e propriedade na trajetória de Henrique Beaupeaire Rohan. *Ler História*. N. 58, 2010. P. 181-199.
- SILVA, Lígia Osório. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da Lei de Terras de 1850*. UNICAMP: Campinas, 1996.
- SILVA, Marcio Antônio Both da. Lei de Terras de 1850: lições sobre os efeitos e os resultados de não se condonar “uma quinta parte da atual população agrícola”. *Revista Brasileira de História*. São Paulo, 2015.
- THOMPSOM, E. Paul. *Senhores e caçadores: a origem da lei negra*. Paz e Terra: Rio de Janeiro, 1997.
- VARELA, Laura Beck. *Das Sesmarias à*

*propriedade moderna: um estudo de história do direito brasileiro.* Renovar: Rio de Janeiro, 2005.

### Fontes primárias

ASSIS, Machado. Três Capítulos inéditos do Gênesis. **O Cruzeiro**. N. 133. Rio de Janeiro. p. 1, 14 de maio, 1878.

BRASIL. **Relatórios do ministério da justiça.** 1873-1889.

BRASIL. **Lei de terras de 1850.**

BRASIL. **Regulamento da Lei de Terras.**

BRASIL. **Lei hipotecária n 1237.**

BRASIL. **Regulamento da Lei hipotecária 3453.**

FREITAS, Augusto Teixeira de.

**Consolidação das Leis Civis.** 2<sup>a</sup> ed. Mais aumentada. Rio de Janeiro: Typ Universal de Laemmert, 1865. IHGB, Pasta 4. Lata 389

Recebido em: 10/11/2018

Aprovado em: 30/11/2018