



# **Novos proprietários e velhas disputas pela apropriação de terras públicas na Primeira República:** **(Fazenda Nacional de Santa Cruz, Rio de Janeiro, 1891-1933)<sup>1</sup>**

Manoela Pedroza<sup>2</sup>

Henrique Dias Sobral Silva<sup>3</sup>

## **RESUMO**

Este artigo se insere no debate sobre direitos de propriedade da terra no Brasil. Elegemos como recorte temporal a Primeira República entendendo que este foi um momento em que se inventaram proprietários e se modificaram direitos de propriedade, e que estes processos tiveram consequências importantes para a estrutura agrária regional. Elegemos como objeto alguns direitos de propriedade sobre a Fazenda Nacional de Santa Cruz, sobretudo os contratos de aforamento. Neste caso, se trata de entender como o governo federal inventou e geriu a relação social a que chamaremos *propriedade*, posto que, a partir de 1891, passou a deter o domínio direto dos próprios nacionais (dentre os quais esta Fazenda), tomando para si a tarefa de conceder domínios, fiscalizar os modos de apropriação e auferir rendas destes bens. No campo teórico, dialogamos com autores que têm se dedicado a construir uma história social da propriedade da terra. Metodologicamente, não acreditamos que apenas as leis criam, transformam ou eliminam direitos de propriedade, por isso, nos esforçaremos para instrumentalizar o caráter *social* desta propriedade, cruzando fontes diversas, descortinando atores sociais e seus distintos interesses em relação àqueles bens.

**PALAVRAS-CHAVE:** Fazenda Nacional de Santa Cruz; direitos de Propriedade; próprios Nacionais.

## **New owners and old struggles on the appropriation of public lands in the First Republic (Fazenda Nacional de Santa Cruz, 1891-1933)**

<sup>1</sup> Recebido em: 9 de dezembro de 2016. Aceito para publicação em: 30 de janeiro de 2017.

<sup>2</sup> Professora do Instituto de História da UFRJ, doutora pela UNICAMP. Coordenadora do Laboratório de Experimentação em História Social do Rio de Janeiro (LEHS-RJ). E-mail: manoelap@gmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2160636071521196>.

<sup>3</sup> Mestre em História pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), graduado pela UFRJ, membro do LEHS-UFRJ. E-mail: henriq\_sobral@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0970862911826700>.



## ABSTRACT

This article is in the debate about the rights of land property in Brazil. We chose the first republic as temporal clipping because we understand that it was a historical moment in which landowners were invented and the property rights were changed. We also understand that these processes had important consequences for the national agrarian structure. As the object of our research, we chose the property rights of *Fazenda Nacional de Santa Cruz*, a farm placed in western Rio de Janeiro and nearby towns. In this case, we try to understand how the federal government has invented and managed the social relation we call *propriedade*, since, from 1891 on, it had the direct ownership of the so-called public lands or national particulars (including this farm), taking the responsibility to concede and earn wealth through these goods. In the theoretical field, we are close to national and foreign authors who have been dedicated to make a land property's social history. Methodologically, we do not believe that only laws create, transform or eliminate property rights. That is why we will make an effort to operationalize the *social* character of this property, connecting various sources, uncovering social agents and their different interests towards those goods.

**KEYWORDS:** Fazenda Nacional de Santa Cruz; property rights; national particulars.

## INTRODUÇÃO

Nosso problema neste artigo é entender um episódio da contínua reconstrução da legitimidade e legalidade de um arranjo proprietário, buscando para isso explicitar sua base de sustentação social e política e sua funcionalidade econômica. Gostaríamos de entender o porquê de, na Primeira República brasileira, os contratos de aforamento não terem sido extintos. Seguindo as orientações de Marc Bloch, para além de chegarmos às origens de um determinado fenômeno, devemos nos perguntar sobre as condições do ambiente que permitiu a continuidade de uma prática e a sobrevivência de uma tradição<sup>4</sup>. Neste caso, a prática é o contrato de aforamento, as origens estão situadas no Antigo Regime português, e nosso problema é reconhecer esse terreno, isto é, quais as relações sociais e políticas e as ações empreendidas no Brasil recentemente republicano para manter, justificar e até ampliar essa 'tradição'.

Os aforamentos fazem parte de arranjos que caracterizam, *grosso modo*, a 'propriedade partida', que foi a forma mais comum com que se dava o acesso à terra em sociedades ditas de

---

<sup>4</sup> BLOCH, Marc. *Apologia da história ou O ofício do historiador*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001. p. 58.



Antigo Regime europeu<sup>5</sup>. De forma bastante simplificada, este tipo de arranjo, pré-moderno, pressupõe domínios repartidos entre diferentes proprietários, sobre um mesmo bem. O ‘domínio direto’ (também chamado de *senhorio*) permite gozar da assim chamada renda fundiária, e o ‘domínio útil’ permite dispor do bem, efetivar a posse e trabalhar sobre ele. Os aforamentos eram a forma comum pela qual os agentes religiosos lidavam com os diversos vínculos<sup>6</sup> (cláusulas que impediam a divisão e alienação) em suas terras, desde tempos medievais<sup>7</sup>. Ele chegou à América com o início da colonização europeia, no século XVI. Leigos também podiam se utilizar deste contrato. Considerando garantir alguma renda, mas sem desejo ou possibilidade de explorar ou vender suas propriedades, era comum para os detentores de concessões reais ou papais, morgadios ou grandes terrenos instituir juros ou conceder partes de seus domínios, na forma de enfiteuses, aforamentos ou arrendamentos<sup>8</sup>. Neste sentido notamos uma grande continuidade da ‘mentalidade possessória’<sup>9</sup> medieval na América portuguesa até o século XIX<sup>10</sup>, que, em nosso ver, se deve à própria continuidade dos agentes centrais de governo, não havendo rupturas significativas neste sentido dos tempos coloniais até fins do século XIX.

Segundo Paolo Grossi, a mentalidade possessória é uma ‘mentalidade profunda’ em relação ao ter, ao pertencimento, à propriedade. As mentalidades possessórias de uma época se

<sup>5</sup> MONTEIRO, Nuno Gonçalo. Poder senhorial, estatuto nobiliárquico e aristocracia. In: HESPANHA, António Manuel (Ed), *História de Portugal, volume IV: O Antigo Regime (1620-1807)*. p. 339-353.

<sup>6</sup> Ver verbete ‘vínculo’, de autoria de José Damiano da Silva, no E-Dicionário da Terra e do Território no Império Português. Disponível em <<https://editip.net/2014/12/07/vinculos/>>. Acesso em: 21 de abril de 2016.

<sup>7</sup> Sobre isso ver: HESPANHA, António Manuel. *História de Portugal, volume IV: O Antigo Regime (1620-1807)*. Lisboa: Editorial Estampa, 1998.

<sup>8</sup> As mentalidades e práticas proprietárias que ensejavam os aforamentos no período colonial são alvo de nossa pesquisa atual. Ver: PEDROZA, Manoela. The making of the landlord: The case of Jesuit priests in Portuguese America (Fazenda de Santa Cruz, Rio de Janeiro, Brazil, from 1596 to 1759). *Rural History Conference*. Girona: Centre de Recerca d’Història Rural, Universitat de Girona, 2015b; \_\_\_\_\_. Mentalidade possessória e práticas rentistas dos jesuítas (América portuguesa, séculos XVI, XVII e XVIII). *Topoi*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 32, jun-dez. 2016. Pp. 66-90. Para outro estudo de caso sobre a gestão de terras aforadas no século XIX, ver \_\_\_\_\_. Algumas possibilidades de acumulação fora do mercado da elite imperial brasileira no século XIX (Fazenda Imperial de Santa Cruz, Rio de Janeiro, 1808-1840). *História e Economia: Revista Interdisciplinar*, São Paulo, v. 14, n. 1, Semestral. 2015a. p. 67-86.

<sup>9</sup> Estamos utilizando o conceito de ‘mentalidade possessória’ a partir de GROSSI, Paolo. *Il dominio e le cose: percezione medievale e moderne dei diritti reali*. Milano: Giuffrè, 1992.

<sup>10</sup> A mentalidade possessória medieval portuguesa que regulava os aforamentos está fixada nas Ordenações do Reino, a última delas válida a partir de 1603. (Ver ORDENAÇÕES FILIPINAS. Rio de Janeiro. Editor Cândido Mendes de Almeida. 1870. livro 4, títulos XXXVIII: Do Foreiro, que alheou o foro com autoridade do Senhorio, ou sem ela; Título XXXIX: Do Foreiro, que não pagou a pensão em tempo devido: E como purgará a mora; Título XL: Que se não aforem casas senão a dinheiro; Título XLI: Que os Foreiros dos bens da Coroa, Morgados, Capelas, ou Comendas, não dêem dinheiro, nem outra coisa aos Senhorios por lhes aforarem ou inovarem). Interessante notar que, em 1813, já em contexto de Reino-Unido, o Príncipe Regente reafirmou a vigência das Ordenações para tal assunto (Decreto de 26 de julho de 1813) e que, em 1891, já em período republicano, o governo federal mandou que se obedecesse ao “Regulamento da Fazenda”, de 1808 (Decreto de 20 de setembro de 1808 e Decreto número 613 de 23 de outubro de 1891).



concretizariam na forma boa e justa de obter bens e geri-los; nas expectativas a respeito do melhor investimento do proprietário e no justo retorno destes investimentos; nas sanções socialmente aceitas em relação aos maus proprietários ou àqueles que não respeitam a propriedade justa, por exemplo. Para Grossi, todos esses comportamentos fazem parte de “um gigantesco edifício submerso, construído sobre determinados valores que clamam por um direito que os legitime”<sup>11</sup>.

Nossa surpresa foi constatar uma mentalidade possessória arcaica, reinventando formas de ‘propriedade partida’, no regime republicano brasileiro. A partir de 1891, o Ministério da Fazenda passou a deter o domínio direto das terras da União, tomando para si a tarefa de conceder domínio útil e auferir rendas destes bens, sem quaisquer dilemas liberais, éticos ou modernizadores em relação às formas proprietárias egressas dos tempos coloniais. Em 1916, o primeiro Código Civil brasileiro finalmente substituiu as Ordenações Filipinas. Mesmo mais moderno e liberal, o Código ratificou diversas formas de propriedade partida – como as enfiteuses, aforamentos e arrendamentos – egressas dos tempos coloniais<sup>12</sup>. Na Fazenda de Santa Cruz, novos aforamentos foram proibidos apenas a partir de 1933<sup>13</sup>, mas aqueles firmados antes dessa data continuam válidos, até os dias de hoje<sup>14</sup>. Qual a razão para essa continuidade?

<sup>11</sup> GROSSI, Paolo. *História da propriedade e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

<sup>12</sup> Somente com o atual Código Civil, em vigor a partir de 2003, a enfiteuse foi “rebaixada” a um direito real de superfície, e foi proibida a efetivação de novos contratos desse tipo. Mesmo assim, os que já existiam permanecem válidos, regidos pelo Código Civil de 1916.

<sup>13</sup> Decreto n. 22.785 de agosto de 1933.

<sup>14</sup> Sobre os limites da gestão do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, ver: SILVA, Henrique Dias Sobral. Os desafios do preservar: o acervo documental da Fazenda Nacional de Santa Cruz – RJ e a organização do arquivo da Superintendência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA-RJ). In: *Anais do VIII Seminário Nacional do Centro de Memória Unicamp*, Campinas-SP, 2016.

**Figura 1:** Limites da Fazenda Nacional de Santa Cruz



Plotagem de planta da Fazenda Santa Cruz sobre mapa disponível no Google Earth, executada por Henrique Dias Sobral Silva. Fonte: *Planta de localização da Fazenda Nacional de Santa Cruz*, Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, Departamento de Recursos fundiários/Divisão de Terras Públicas, 1966.

Embora partamos das leis federais que incidiram sobre os direitos de propriedade, não podemos nos contentar com elas. Metodologicamente, nossa pesquisa exercita o ‘jogo de escalas’ proposto por Revel: vemos a mudança da escala de observação como método necessário para captar as muitas nuances, efeitos e repercussões de uma ação macrológica em diferentes níveis da vida social<sup>15</sup>. Tal opção nos permite estabelecer relações entre os foreiros da Fazenda Nacional de Santa Cruz (doravante FNSC) e a ação legislativa sobre os próprios nacionais, posto que relaciona a ação microscópica com as transformações políticas e econômicas mais amplas. Permite também analisar as “condições de realização da propriedade”<sup>16</sup>, em que pesem os apoios e alianças locais para a efetivação (ou não) de uma norma.

<sup>15</sup> REVEL, Jacques (Org.). *Jogos de Escalas: a experiência da micro-análise*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

<sup>16</sup> CONGOST, Rosa. *Tierras, leyes, historia: estudios sobre "la gran obra de la propiedad"*. Barcelona: Crítica, 2007. p. 15-20.



Utilizaremos fontes para uma história da propriedade “vista de cima” – sobretudo fontes legais e instrumentos governamentais de fiscalização produzidos entre 1889 e 1930 que tratam de direitos de propriedade sobre próprios nacionais. Daremos especial atenção aos documentos produzidos pelo Ministério da Fazenda, sejam relatórios (entre 1891 e 1919), processos administrativos e judiciais impetrados por cessionários de terras públicas, os Anuários Estatísticos e as cartas de aforamento e arrendamento emitidas pela União neste mesmo período.

Mas, seguindo as pistas de Rosa Congost<sup>17</sup>, não acreditamos que a propriedade seja moldada apenas pelo alto. Uma de nossas hipóteses é que os próprios nacionais, com destaque aqui para a Fazenda de Santa Cruz, não foram alvo apenas de estratégias legisladoras por parte do governo republicano, mas que pequenos, médios e grandes apossadores também souberam manipular concessões de terras, brechas no sistema, falhas na fiscalização, trocas de favores e instrumentos jurídicos, com vistas a aumentar seus direitos e sua autonomia frente ao governo. Para comprovar isso apresentaremos casos de conflitos envolvendo cessionários, sua percepção sobre seus direitos de propriedade, suas estratégias de ação e alguns resultados históricos destes embates. É preciso, nestes casos, de fontes para uma história da propriedade “vista de baixo”, que são nosso maior desafio.

Dedicamos a primeira seção deste texto para debater as mudanças nas formas de propriedade da terra com a instalação do regime republicano no Brasil, com atenção especial às novas formas de gestão dos próprios nacionais. Na segunda seção começamos a apresentar o estudo de caso da Fazenda Nacional de Santa Cruz, dando ênfase à gestão dos contratos de aforamento vigentes. Na terceira trataremos das estratégias dos foreiros, posseiros ou ocupantes em relação a seus direitos de propriedade no território da Fazenda.

## **Novos Proprietários e novas propriedades na República Brasileira**

---

<sup>17</sup> Idem.



Os assim chamados agentes modernizadores – parte deles egressa da ‘geração de 1870’<sup>18</sup> - apareceram com força, no Brasil, apenas no último quartel do século XIX, no processo que costumamos resumir como de ‘crise do império’. Esta ‘crise’ compreendeu processos diferentes, como a transição do trabalho escravo para o livre, a industrialização, a imigração europeia e o republicanismo. Este último serviu as muitas insatisfações a respeito da monarquia, e aglutinou setores díspares em torno da proposta de um novo regime político. Finalmente aberta a possibilidade de efetivar as mudanças políticas e reformas legais, a partir do golpe militar de 15 de novembro 1889, precisamos saber o que foi feito em relação aos direitos de propriedade da terra pelo novo governo<sup>19</sup>.

Visto que a própria noção de governo impessoal e de ente público estava sendo criada com a república, era preciso, primeiramente, definir as “potencialidades proprietárias” deste novo proprietário. Por isso, os dirigentes republicanos, nos primeiros anos do novo regime, legislaram abundantemente sobre esses novos proprietários e suas novas propriedades: o ente público e as terras públicas. O problema naquele momento era saber quantas eram, sua localização, quem já exercia e quem passaria a exercer direitos de propriedade sobre, por exemplo, terras da família e do governo imperial, terras devolutas, terras de marinha, terras das câmaras municipais, aldeamentos indígenas, açudes ou aterros públicos. A seguir, dissertaremos sobre mudanças efetivadas pela República sobre estes recursos.

Bens cobiçados foram as terras devolutas. Se tratava, evidentemente, de decidir quem seriam os novos proprietários de um patrimônio valioso, os ‘fundos territoriais’ do país. O artigo 64 da Constituição de 1891 determinou que ficasse a cargo dos governos estaduais legislar sobre essas terras, incluindo a forma de legitimar (ou não) as posses sobre elas e criar mecanismos que possibilitassem (ou não) sua transferência para domínio privado. A maioria dos Estados produziu legislação neste sentido, mas isso se deu como processo pulverizado em leis e formas diversas, que dificultam as comparações e sínteses históricas<sup>20</sup>. As ‘leis agrárias estaduais’ da primeira

---

<sup>18</sup> ALONSO, Ângela. *Ideias em Movimento: A Geração de 1870 na Crise do Brasil-Império*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

<sup>19</sup> Neste item, fizemos a opção de não tratar da reforma nos direitos de propriedade da terra proposta por Rui Barbosa, primeiro Ministro da Fazenda na República, visto que não tiveram efetividade. Na medida em que não fazemos uma história das ideias ou do direito fechado em si mesmo, optamos por apresentar apenas as leis e ações governamentais que podem ser avaliadas por seus resultados e desdobramentos na sociedade.

<sup>20</sup> Entre as poucas que foram sistematizadas e publicadas, ver REGULAMENTO das Terras Publicas do Estado de Goyaz. Lei nº 28 de 19 de Julho de 1893 - sobre vendas de terras do Estado. Rio de Janeiro: Biblioteca



república costumam ser objeto de monografias em seus próprios estados<sup>21</sup>, e conhecemos apenas dois trabalhos que se colocaram o objetivo de pensar seus efeitos em escala nacional. Para Silva, as legislações estaduais de terras promoveram o “liberalismo agrário”: permitiram, validaram e até incentivaram a posse de terras públicas por particulares, com isso correspondendo aos anseios de fazendeiros e coronéis. Para Andrade, a federalização das terras facilitou sua transferência, na lei ou na prática, para as mãos de coronéis ligados às oligarquias no poder em seus Estados<sup>22</sup>. Infelizmente, faltam trabalhos sobre outros estados que possibilitem a comprovação (ou não) das teses destas para o contexto nacional.

Havia também as terras das câmaras municipais. É preciso lembrar que, nos tempos coloniais, os poderes das câmaras eram muito amplos, aglutinando incumbências de poder executivo, legislativo e judiciário, seguindo o modelo português<sup>23</sup>. Elas costumavam fazer largo uso da ‘propriedade partida’, já que haviam recebido suas terras como concessões reais para formar o território da municipalidade (o *rossio*) e, portanto, não podiam vendê-las. Os aforamentos destas terras geravam recursos estáveis não desprezíveis para a municipalidade<sup>24</sup>. Os agentes republicanos, em sua maior parte ligados às oligarquias estaduais, resolveram mexer nestes poderes locais, criando as *intendências* municipais, que dividiram o poder das câmaras e cujo presidente era indicado pelo governador do Estado. A gestão do patrimônio fundiário local passou a cargo destas intendências, o que, de certa forma, retirou poderes dos vereadores e passou-os para os governos estaduais.

---

Nacional, seção de obras raras; e COLLECÇÃO DAS LEIS DO ESTADO DE SANTA CATHARINA. Lei n.173 de 30 de setembro de 1895. Joinville: Typ. C.W. Boehm, 1897.

<sup>21</sup> Muitas das vezes, estes trabalhos carecem de uma perspectiva teórica e analítica inovadora, apenas reforçando o texto da lei e corroborando o que já se sabe a respeito. Ver, por exemplo, FONTES, Henrique da Silva. *Projeto de Consolidação da Legislação de Terras do Estado de Santa Catarina*. Florianópolis: Imprensa Oficial do Estado, 1947; OLIVEIRA, Flávia Arlanch Martins de. *Faces da dominação da terra* (Jaú, 1890-1910). São Paulo: Edunesp/Fapesp, 1999.

<sup>22</sup> Conferir em ANDRADE, Manoel Correia de. A questão da terra na Primeira República. In: SILVA, Sérgio e SZMRECSÁNYI, Tamás (Orgs.). *História Econômica da Primeira República*. São Paulo: Hucitec, 1996. p. 143-157; SILVA, Lígia. A apropriação territorial na Primeira República. In: SILVA, Sérgio; SZMRECSÁNYI, Tamás (Orgs.). *História Econômica da Primeira República*. São Paulo: Hucitec, 1996. p. 157-169.

<sup>23</sup> Para conhecer o papel das câmaras no período colonial, ver: BICALHO, Maria Fernanda. *A Cidade e o Império: o Rio de Janeiro no século XVIII*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003; GOUVEA, Maria de Fátima Silva. *Redes de poder na América Portuguesa: O caso dos homens bons do Rio de Janeiro (1790-1822)*. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 18, n. 36, p. 297-330, 1998.

<sup>24</sup> SIQUEIRA, Gabriela Fernandes de. *Por uma "cidade nova": apropriação e uso do solo urbano no terceiro bairro de Natal (1901-1929)*. (Dissertação de Mestrado). PPGH, UFRN, Natal. 2014.





Outros direitos a serem transformados eram os que recaíam sobre terrenos de marinha. Se tratava de toda faixa costeira “entre a terra firme e o bater do mar nas águas vivas”<sup>25</sup> com trinta e três metros de largura e nove mil e duzentos quilômetros de extensão, do Oiapoque ao Chuí. No período colonial, esses terrenos eram propriedade da Coroa portuguesa<sup>26</sup>, transferindo-se posteriormente para a família imperial. Mas a Lei Orçamentária de 1831 instituiu que as terras de marinha fossem geridas pelas Câmaras municipais, que podiam aforá-las a particulares<sup>27</sup>. Assim, a propriedade destas marinhas era do governo central, mas os gestores – na expedição de contratos e na arrecadação – eram os governos municipais. A transformação dos direitos de propriedade sobre as terras de marinha parece ter sido desencadeada pela lei 25 de 30 de dezembro de 1891, que decretou que as rendas dos foros arrecadados pelas municipalidades sobre estes terrenos fossem revertidas para a União, que passaria também a expedir os títulos de aforamento. A Lei ordenava que os presidentes de província mobilizassem as intendências para que estas enviassem à Tesouraria da Fazenda Nacional listas com todos os foreiros de terras de marinha e dos aterros.

Em nosso ver, fica claro o conflito de interesses entre diferentes entes públicos – federais, estaduais ou municipais – a respeito da emissão de contratos de aforamento e do destino dos rendimentos sobre as terras das câmaras e de marinha, posto que os decretos da União foram reiteradamente descumpridos pelas intendências, e o próprio Ministro da Fazenda julgava que a União não tinha meios para fiscalizar esses contratos, nem sua arrecadação<sup>28</sup>. O que percebemos nestes casos são episódios dentro do processo mais amplo que foi o de federalização - ou estadualização - da propriedade fundiária na Primeira República. No limite, tratava-se de dar às oligarquias estaduais mais poderes para a gestão das terras públicas, incluindo tanto as terras devolutas, quanto aquelas costumeiramente geridas pelos poderes locais. Relembrando Grossi,

---

<sup>25</sup> “O espaço de terreno que propriamente se chama marinha é aquele que se compreende em 15 braças”. Aviso de 13 de julho de 1827.

<sup>26</sup> Ordenações Filipinas, Livro II, Título XXVI, parágrafo 15.

<sup>27</sup> “Serão postos à disposição das Câmaras Municipais, os terrenos de Marinha que estas reclamarem [...] poderão aforar a particulares àqueles tais terrenos, que julgarem convenientes, e segundo o maior interêsse da Fazenda, estipulando, também, segundo fôr justo, o fôro daqueles dos mesmos terrenos (...)”. Artigo 51, parágrafo 14 da Lei Orçamentária de 15 de novembro de 1831.

<sup>28</sup> Relatório do Ministro da Fazenda de 1893. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1895. p. 05.



Para o historiador 'propriedade' deve ser somente um artifício verbal para indicar a solução histórica que um ordenamento dá ao problema da relação jurídica mais intensa entre um sujeito e um bem. Cada contexto histórico dá um conteúdo diverso àquele invólucro aberto e disponível que convencionamos chamar de propriedade<sup>29</sup>.

Segundo Grossi, a propriedade é uma solução histórica e contingente, formulada por homens, para resolverem o problema do pertencimento em um determinado contexto. Na Primeira República, a solução encontrada pelos agentes recentemente empoderados foi no sentido de permitir que as oligarquias estaduais dispusessem de largos poderes sobre as terras, de forma a poder transferi-las para domínio privado e auferir renda destes bens.

Em seguida, devemos falar dos próprios nacionais, ou seja, dos terrenos em que o 'senhorio' passou a ser o governo federal. Acompanhando a documentação, percebemos que foi árduo o trabalho dos republicanos para inventariar os bens do patrimônio da Coroa, emitir novos títulos destas propriedades em nome da União, e saber o que nelas se passava. No relatório do ministro da fazenda de 1893, este reclamava ter poucos funcionários e que, por isso, ainda não tinha uma listagem completa dos 'próprios nacionais'. No ano seguinte, o ministro apresentou apenas um levantamento parcial, com as Fazendas Nacionais das regiões Norte e Nordeste. Em 1895 o governo deliberou pela criação de uma comissão, formada por três funcionários do Ministério da Fazenda, para fazer esse levantamento, mas, no ano seguinte, o ministro dizia ter recebido efetivamente poucas informações, e que o levantamento realizado era vago. Prometeu-se entregar outro memorando, até junho de 1896, mas a promessa foi reiterada em 1898 e, ao que parece, foi concretizada apenas em 1900<sup>30</sup>.

À medida que se descobriam terrenos que não eram devolutos, nem das câmaras, nem de marinha e nem de particulares, estes iam sendo juridicamente transformados em bens de 'domínio privado da Nação' que, pela Constituição de 1891, passaram a ser denominados 'próprios nacionais'. Eles diferiam das terras devolutas por serem conhecidos, titulados e demarcados. Muitos deles abrigavam prédios ou benfeitorias do governo imperial, linhas férreas, estradas, açudes, alguns em usufruto da família imperial. Mas havia também muitos

<sup>29</sup>GROSSI, Paolo. *História da propriedade e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 05.

<sup>30</sup> Artigo 3 da Lei n. 741 de 26 de dezembro de 1900.



terrenos, espalhados por todo Brasil, variando de lotes urbanos a grandes fazendas, que se tornaram próprios nacionais, mas que já eram apropriados por terceiros, legal ou ilegalmente, sob a forma de arrendamentos, aforamentos, locações ou posse. As sondagens que realizamos mostram que o governo republicano passou a deter senhorio de terras já aforadas em quase todos os estados da federação. Confirmam a seguir:

**Tabela 1:** Próprios Nacionais onde havia contratos de aforamento vigentes em 1891

<b>RJ</b>	04	<b>AL</b>	28
<b>MG</b>	10	<b>BA</b>	23
<b>ES</b>	03	<b>CE</b>	20
<b>SP</b>	06	<b>MA</b>	0
<b>PR</b>	0	<b>PE</b>	05
<b>RS</b>	03	<b>PI</b>	30
<b>SC</b>	10	<b>SE</b>	04
<b>AM</b>	15	<b>PB</b>	02
<b>PA</b>	03	<b>RN</b>	0
<b>GO</b>	20	<b>DF</b>	19
<b>MT</b>	0		

Fonte: BRASIL, Ministério da Fazenda. Relatório do Ministro, Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891, p. 18-25; e Relação dos Próprios Nacionais arrendados na capital federal. BRASIL. Ministério da Fazenda. Relatório Anual de 1891. Imprensa Nacional, 1891, p.12.

O fato de o governo federal se tornar proprietário de terras já ocupadas fazia com que tivesse que lidar com as práticas proprietárias que já estavam em curso: a apropriação ilegal, a inadimplência, o descumprimento das regras contratuais e a usurpação, pura e simples. Foram várias as medidas no sentido de regularizar a situação de grandes apossadores de terras públicas que, diga-se de passagem, era algo terminantemente proibido pela Lei de Terras de 1850. Para isso, a Lei Orçamentária para 1891 transformou ocupantes ilegais em arrendatários; em 1892, nova lei validou todos os aforamentos desde 1830<sup>31</sup>; a Lei Orçamentária de 1900 validou atos possessórios indevidos realizados após 1850 e, por fim, a Lei Orçamentária para 1901 manteve

<sup>31</sup> Artigo 14 da Lei n. 126-B, de 21 de novembro de 1892.



os arrendamentos anteriores a 1889 e confirmou as propriedades fundiárias da Igreja Católica e de todas as ordens religiosas<sup>32</sup>. Paralelamente à legislação federal, todos os governos estaduais estenderam *ad infinitum* a data-limite para validação das posses sobre terras devolutas<sup>33</sup>, prerrogativa que lhes era garantida pela nova Constituição.

Mesmo se levarmos em consideração a ‘generosidade’ destas leis em relação a apropriação das terras públicas, podemos relativizar sua efetividade em termos de regularização fundiária, posto que não estava claro sobre quem deviam incidir. Como a União não possuía conhecimento, nem do conjunto de próprios nacionais, nem de sua situação em termos de apropriação, não se conheciam os ocupantes destes bens, não se podia discernir os que estavam em situação de usurpação daqueles regularizados e, portanto, não se sabia quem punir ou quem cobrar. Registrar foreiros e arrendatários, notificar ocupantes e expulsar intrusos era tarefa muito difícil, um trabalho feito precariamente e inconcluso.

Ao vermos a legislação dos governo federal e estadual em conjunto, a intenção parece ter sido validar os antigos contratos de ‘propriedade partida’, legalizar todos os antigos posseiros e ocupantes e, com isso, garantir a continuidade da apropriação e a arrecadação em terras públicas por particulares do mesmo modo com que ela havia se dado até então, apenas revertendo a renda fundiária auferida para os governos. Neste sentido, se procedia a uma revogação silenciosa da Lei de Terras (que proibia o apossamento de terras públicas e devolutas e previa o prazo para a validação das posses anteriores a 1850). O governo republicano criou novos mecanismos de transferência rápida do patrimônio público para o domínio privado<sup>34</sup>, fosse na forma de leilões públicos, de licitações sem concorrência, de vendas diretas ou remissões de foro, mas também arrendando ou aforando terrenos por valor muito aviltado, não fiscalizando e não punindo usurpações antigas ou recentes sobre as terras públicas. Fica claro que a intenção do novo regime não era promover a democracia no acesso à terra, punindo os usurpadores do patrimônio público ou diminuindo os privilégios dos setores tradicionalmente beneficiados. Conservaram-se todas as desigualdades e os privilegiados do período anterior. A única grande diferença foi a transferência dos direitos de

<sup>32</sup> Artigo 3 da Lei n. 741 de 26 de dezembro de 1900.

<sup>33</sup>SILVA, Ligia. A apropriação territorial na Primeira República. Op. Cit., 1996, p. 163.

<sup>34</sup>SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. Conservadorismo e Hegemonia Agrária no Brasil. In: CARNEIRO, Maria José et al. *Campo Aberto: o rural no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 1998. p. 20.



senhorio do governo imperial para os governos federal ou estadual. Isto é, agora a República passava a ser senhorial.

Mas até aqui falamos apenas nas intenções dos legisladores e no texto das leis. Precisamos sair do campo do projeto e passar para o processo. Além disso, julgamos que nesse processo pesaram efetivamente as táticas dos agentes implicados, o que pretendemos investigar melhor nas partes seguintes<sup>35</sup>.

## **A gestão do patrimônio fundiário da Fazenda Nacional de Santa Cruz na Primeira República**

Muitas das intenções e ações do governo federal em relação aos direitos de propriedade podem ser percebidas se olharmos de perto a gestão de um importantíssimo próprio nacional, a Fazenda de Santa Cruz, e por isso aqui faremos uma mudança de escala. Esta fazenda possui uma história emblemática da complexidade da estrutura fundiária brasileira, motivo pelo qual a escolhemos como objeto. Para entender como os aforamentos chegaram ao período republicano, é preciso resgatar algumas linhas de força de sua história.

As terras de Santa Cruz foram concedidas em sesmarias, doadas ou compradas ainda no século XVI pela Companhia de Jesus, configurando em 1730 uma área com cerca de quatro léguas de largura por 10 léguas de extensão<sup>36</sup>. Com a expulsão da Companhia de Jesus do Brasil, em 1759, foram incorporadas aos bens da Coroa. Os jesuítas já aforavam terrenos na Fazenda<sup>37</sup>, e essa prática perdurou depois da expulsão dos padres, passando o Rei de Portugal, depois os Imperadores do Brasil, a deterem o senhorio daquelas terras<sup>38</sup>. Em 1808, o

---

<sup>35</sup> Discutimos precisamente o problema dos registros de foreiros da Fazenda de Santa Cruz em outro texto. Ver: PEDROZA, Manoela. Comendo pelas beiradas: Aforamentos e apropriação de terras públicas na Fazenda Nacional de Santa Cruz (Rio de Janeiro, 1889-1930). In: MAIA, Andréa Casa Nova; MORAES, Marieta de (Orgs). *Outras histórias: Ensaio em história social*. Rio de Janeiro: Ponteio, 2012. p. 93-124.

<sup>36</sup> FRIDMAN, Fania. *Donos do Rio em nome do rei: uma história fundiária da cidade do Rio de Janeiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

<sup>37</sup> Sobre os aforamentos nos tempos dos jesuítas, ver: PEDROZA, Manoela. Mentalidade possessória e práticas rentistas dos jesuítas (América portuguesa, séculos XVI, XVII e XVIII). *Topoi*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 32, jun-dez. 2016. p 66-90.

<sup>38</sup> Informações detalhadas sobre a história da Fazenda de Santa Cruz podem ser encontradas em: FREITAS, Benedicto. *Santa Cruz: fazenda jesuítica, real, imperial*, vol. I: Era Jesuítica (1567-1759). Op. Cit., 1985. E



príncipe regente, já no Brasil, criou o Regulamento para administração da Fazenda<sup>39</sup>, onde se previa, entre outros, a criação de uma Superintendência local para geri-la e as funções e salários dos funcionários. Em relação às concessões de terras, este regulamento foi confirmado por leis posteriores e efetivamente acompanhou a longa existência desta Superintendência, extinta apenas nos anos 1980. Com a República, a Fazenda se tornou propriedade do governo federal, até nossos dias<sup>40</sup>.

Tradicionalmente, nos contratos de aforamento, as rendas eram auferidas pelo senhorio em dois momentos: primeiro, na transferência do terreno *inter vivos* (ou venda de domínio útil) ficando o senhorio com 2,5% do valor da venda (o “laudêmio de quarentena”). Segundo, no pagamento do foro anual, que variava segundo o contrato<sup>41</sup>. Portanto, o auferimento de maior ou menor renda estava diretamente ligado à capacidade do senhor de controlar a transferência de terras de seu domínio e de fazer os compradores de terrenos registrarem-se como foreiros. Mas, longe de ser um ato administrativo, o registro dos foreiros foi uma disputa em que estava em questão o reconhecimento de um ou de outro como ocupante da terra e a perda de autonomia decorrente disso; e, também, o dispêndio de algum dinheiro em medições, rendas, foros e laudêmios<sup>42</sup>.

A administração da FNSC ficou sob responsabilidade da Recebedoria da União, a partir de outubro de 1891. Imediatamente foram para lá um engenheiro e um escrevente, funcionários desta recebedoria, que deram especial atenção para a demarcação de lotes urbanos e a expedição de novos contratos de aforamento (ao que parece, foram expedidos trezentos novos contratos, apenas nesse primeiro ano). Este engenheiro comunicou ao

---

AMANTINO, Márcia e ENGEMANN, Carlos (Orgs). *Santa Cruz: de legado dos jesuítas à pérola da Coroa*. Rio de Janeiro: EdUERJ / FAPERJ, 2013.

<sup>39</sup> Decreto de 31 de agosto de 1808, que cria a Administração da Fazenda de Santa Cruz.

<sup>40</sup> Hoje, a Fazenda possui ainda 80.600 hectares geridos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-RJ, espalhados em áreas de nove municípios fluminenses (Rio de Janeiro, bairro de Santa Cruz e Sepetiba, Itaguaí, Seropédica, Paracambi, Japeri, Paulo de Frontin, Mendes, Piraí e Rio Claro), envolvendo uma população de aproximadamente 300.000 pessoas. Estas terras ainda se encontram submetidas ao regime de aforamento e são motivo de conflitos e processos junto ao INCRA. OLIVEIRA, Josemar Costa de. *Relatório do projeto fundiário Fazenda Nacional de Santa Cruz*. Rio de Janeiro, 2010. p.12.

<sup>41</sup> No tempo dos jesuítas, os foreiros pagavam quatro galinhas de foro anual. Durante o século XVIII, sabemos que houve uma atualização dos valores, mas não a temos. O Decreto de 20 de setembro de 1808, chamado comumente de “Regulamento da Fazenda de Santa Cruz”, não determina o valor do foro a ser pago. No decreto de 26 de julho de 1813 o Príncipe Regente reafirmou que os terrenos aforados na Fazenda de Santa Cruz “devem pagar os foros actualmente estipulados, ou os que houver por bem”. Segundo memorialista, até 1832 se pagava por foro 2000 réis por escravo a serviço do foreiro, e que, após essa data, se convencionou o valor de 1000 réis por 100 braças de testada. Não encontramos legislação que fixe estes valores de forma clara.

<sup>42</sup> PEDROZA, Manoela. Comendo pelas beiradas: Aforamentos e apropriação de terras públicas na Fazenda Nacional de Santa Cruz (Rio de Janeiro, 1889-1930). Op. Cit. 2012, p. 97.



Ministro da Fazenda a existência de mil e quatrocentos foreiros registrados, e notou também a desordem e a falta de fiscalização sobre os procedimentos de registro dos foreiros e arrecadação dos foros, pedindo que fossem alocados mais três funcionários para essa tarefa, no que não foi atendido<sup>43</sup>.

Segundo o livro de foreiros de 1894, os aforamentos abrangeriam, no mínimo, uma área de 115.683.813,48 m<sup>2</sup> (115,68 km<sup>2</sup>) e somariam uma renda em foros de quase vinte contos de réis anuais. Mas, em 1894, os foreiros da Fazenda acumulavam dívida no valor de 200 contos de réis... A coleta de foros era a maior fonte de renda da Superintendência da Fazenda, seguida do aluguel de pastagens, portanto, zelar pela arrecadação era a prioridade número um do novo regime<sup>44</sup>. No final de 1892, após o afã fiscalizador do engenheiro responsável, a receita obtida com a arrecadação de foros e laudêmios na Fazenda superou os gastos de custeio, havendo um ‘lucro’ de quase setenta contos de réis, o que foi propalado, pelo ministro, como grande feito em benefício da União. Mas essa foi uma exceção. Durante a maior parte do tempo, os custos para manutenção dos prédios, campos e funcionários da Superintendência eram superiores ao que conseguiam arrecadar em foros e laudêmios. Essa conta, há muito tempo, não fechava.

Outro problema é que havia uma sobreposição da cobrança de impostos<sup>45</sup> na FNESC. Tanto o Estado do Rio de Janeiro quanto a União e também a municipalidade julgavam-se no direito de cobrar impostos da população de Santa Cruz, aumentando o imbróglcio acerca das responsabilidades jurídicas e das jurisdições vigentes. A população sentia-se quase sempre super-taxada e não sabia exatamente a quem deveria recorrer. Por exemplo, vejamos o caso dos pescadores da praia de Sepetiba. Em 1882, foi inaugurado o ramal de estrada de ferro Central do Brasil de Austin ao Matadouro de Santa Cruz, para conduzir a carne à cidade. Em 1906, a prefeitura requereu explicações do chefe da Estação Ferroviária de Santa Cruz, posto que havia recebido queixas de que o pescado nos bairros de Sepetiba, Guaratiba e Santa Cruz estaria sendo taxado pela empresa ferroviária quando era embarcado na estação de Santa Cruz. Os pescadores destes bairros do Distrito Federal, já pagavam imposto à prefeitura e não queriam ser novamente taxados<sup>46</sup>.

<sup>43</sup> Relatório do Ministro da Fazenda de 1892. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1892. p. 216.

<sup>44</sup> FREITAS, Benedicto. *Santa Cruz: Fazenda jesuítica, real, imperial* (3 volumes). Vol. 3, 1985, p.49.

<sup>45</sup> *Correio da Manhã*, 6 de março de 1920. Edição: 07676, p.02 e *Correio da Manhã*, 01 de outubro de 1926. Edição: 09723, p.02

<sup>46</sup> Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro, 68-3-74: Limites do Distrito Federal com o Estado do Rio de Janeiro – Documentos – Divisa do distrito municipal de Santa Cruz, no Distrito Federal, como município de Itaguaí, no Estado do Rio de Janeiro, 3. v. p. 72.



Além disso, vários entes da administração pública, concessionárias de serviços públicos e empresas privadas entravam em conflito devido ao pagamento das rendas fundiárias à Superintendência. A municipalidade, foreira dos terrenos ocupados pelo matadouro, nem sempre honrava seus foros. Por exemplo, em 1930 o Ministério da Fazenda requereu que a prefeitura pagasse os foros relativos aos terrenos ocupados pelo Matadouro que estavam atrasados desde 1928, e também a diferença entre os valores devidos e efetivamente pagos, que remontava a oitenta contos de réis<sup>47</sup>. Em 1892, o governo do Estado do Rio de Janeiro entrou na disputa, quando decretou uma nova divisão territorial entre a província e o Distrito Federal, o que acirrou a briga pelas rendas fundiárias em Santa Cruz<sup>48</sup>. A Estrada de Ferro Central do Brasil e a Light deviam também pagar foro à Superintendência, por passarem suas linhas férreas, elétricas ou construírem estações e reservatórios de água em terras foreiras<sup>49</sup>.

Além das irregularidades administrativas e das variações nas cobranças de rendas, as relações pessoais envolvendo o Superintendente e seus funcionários podiam esquecer dívidas ou aproveitar-se dos recursos humanos, financeiros e físicos da FNSC, em casos típicos de patrimonialismo conforme conceito de Raymundo Faoro<sup>50</sup>. Devemos lembrar que, desde 1873, funcionava no centro de Santa Cruz um matadouro público gerido pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro, localizado, portanto, em terras foreiras<sup>51</sup>. O matadouro mobilizava o aluguel de pastagens ao seu redor, o que, por sua vez, gerava rendas à Fazenda. O governo federal a partir de 1894 ampliou os terrenos transformados em pastos, que podiam invernar até cinco mil cabeças de gado, visando aumentar seus rendimentos em aluguéis<sup>52</sup>. Neste período, permanecia o litígio entre a Câmara Municipal e algumas empresas em torno do contrato de fornecimento de carne verde para o matadouro, que durou de 1891 a 1900<sup>53</sup>. Estes pretendentes eram também os locatários das pastagens, marchantes de gado, moradores, compradores e devedores de terrenos foreiros em

<sup>47</sup> Arquivo Nacional. Fundo Fazenda Nacional de Santa Cruz. Série Protocolos. Documento notação 6586-186.

<sup>48</sup> Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro, 68-3-74, Op cit.

<sup>49</sup> PRADO, Walter. *História Social da Baixada Fluminense*. Rio de Janeiro: Ecomuseu de Santa Cruz, 2000.

<sup>50</sup> Faoro, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre: Globo, 1958.

<sup>51</sup> FREITAS, Benedicto. *O matadouro de Santa Cruz: 100 anos na vida de uma comunidade*. Rio de Janeiro. Edições do autor. 1977. Ver recibos de pagamento de foro em Arquivo Nacional. Fundo Fazenda Nacional de Santa Cruz. Série Receitas e Despesas. Documento Notação 526-112.

<sup>52</sup> LOBO, Eulália Maria. *História do Rio de Janeiro, do capital comercial ao capital industrial e financeiro*. Rio de Janeiro. IBMEC. V. II. 1978.

<sup>53</sup> Idem, *Ibidem*, p. 452, nota 190.





Santa Cruz, amigos do Superintendente ou do diretor do matadouro... as relações clientelares entre esses agentes conseguiram influir na confirmação (ou não) de seus contratos e outros direitos<sup>54</sup>.

Para apurar essas irregularidades, duas sindicâncias chegaram a ser instauradas junto ao Ministério da Fazenda, mas em seguida foram arquivadas. Somente em abril de 1920, uma terceira sindicância apurou a desordem administrativa na gestão do Superintendente Moura Costa<sup>55</sup>. Meses antes, o cargo de cobrador foi extinto da Superintendência, intensificando a desorganização dos pagamentos dos foros. Dentre 1.800 foreiros registrados, foram encontrados cem mil talões de pagamento de foros e arrendamentos, correspondentes a “quinze exercícios financeiros, sem que nesse tempo [...] os diretores do Patrimônio cumprissem a formalidade regulamentar da tomada de contas”<sup>56</sup>. A comissão ordenou, inclusive, que os funcionários da Fazenda prestassem depoimentos na Polícia sobre a atuação do superintendente, que levaram à sua prisão.

A administração da FNESC, remexida por investigações e com novo superintendente, resolveu tomar uma atitude em relação à grande quantidade de terrenos ‘em comisso’. Através da Circular número 14, de 13 de abril de 1922, ela permitiu que os foreiros que estivessem devendo os foros por três anos consecutivos pagassem os foros em atraso, não cobrando multas e cancelando o histórico problemático de alguns terrenos, desde que

Assinando, previamente, termo em que reconheçam haver incorrido em comisso e se sujeitem a novo contrato de aforamento, mediante taxas de foro e laudêmio estabelecidas de conformidade com a lei em vigor e incidente a primeira sobre o valor que tiver o terreno na época do novo contrato<sup>57</sup>.

A Comissão demandou a lista de todos os foros remidos e inúmeras informações sobre alguns terrenos e foreiros específicos, o que parece ter abalado a antiga confiança na impunidade em relação a usurpadores e devedores. Por isso, nos meses seguintes, vários agentes (temos registro de

---

<sup>54</sup> Sobre questões ligadas ao fornecimento de carnes verdes e o matadouro de Santa Cruz, ver: PEDROZA, Manoela; DUARTE, Ticiane. As querelas entre marchantes e políticos em torno da carne verde (Matadouro Público de Santa Cruz, Rio de Janeiro, 1872-1889). In: AMANTINO, Márcia; ENGEMANN, Carlos (Orgs). *Santa Cruz: de legado dos jesuítas à pérola da Coroa*. Rio de Janeiro: EdUERJ/FAPERJ, 2013. pp. 315-348.

<sup>55</sup> Arquivo Nacional. Fundo Fazenda Nacional de Santa Cruz. Serie Protocolos. Documento notação 6585-185

<sup>56</sup> Idem.

<sup>57</sup> Arquivo Nacional. Fundo Fazenda Nacional de Santa Cruz. Série Informações sobre Processos. Documento Notação 73 (notação lógica 163) de 1934 a 1936.



35 requerimentos) buscaram se informar sobre o histórico de dívidas deixadas por foreiros antigos, e saldaram seus débitos. O coronel Horácio José de Lemos, por exemplo, foi obrigado a desembolsar 2.352.472,00 réis para quitar a dívida de 19 terrenos, pelos quais não pagava foro desde 1900. Avaliamos que nesse momento ele já possuía uma área total aforada de 16.451.380 m<sup>2</sup> <sup>58</sup>.

A possibilidade aberta pela Circular 14 deve ter sido um bom negócio para alguns devedores de longa data, que começaram a requerer a assinatura desse ‘termo de comisso’ e a confecção de nova carta de aforamento. Para o governo era possível um reajuste nas taxas cobradas, o que não era permitido no mesmo contrato de aforamento. A consequência disso foi a abertura de um novo livro de foreiros em 1922, onde constam 482 registros de aforamento, muitos destes consistindo em casos de regularização, como os vinte e dois terrenos de Horácio Lemos.

Assim, no início dos anos 1920, podemos ressaltar a sindicância federal sobre as contas da Fazenda, que resultou na exoneração e prisão do superintendente, na tentativa de regularização através do ‘termo de comisso’, incentivando a quitação de foros atrasados, e na abertura do último livro de registro de foreiros, em 1922, apenas uma semana depois da Circular número 14. Após esse período, a Superintendência entrou novamente em seu ritmo lento, clientelista e subregistrado de gestão do patrimônio, que seria rompido apenas em 1933, com uma nova sindicância e outra exoneração do Superintendente<sup>59</sup>. Mas, desta vez, a estrutura foi realmente transformada, o que já foge aos recortes deste texto.

### As estratégias de foreiros, posseiros e ocupantes

Em 1892, embutido no orçamento para 1893 o governo federal permitiu a remissão de terrenos aforados (alienando 31,4 km<sup>2</sup> de terras da Fazenda a particulares por somente 12 contos de réis); transformou todos os arrendatários em foreiros e confirmou todos os aforamentos desde 1830 (regularizando possíveis irregularidades)<sup>60</sup>. Em 1916, a promulgação do Código Civil diminuiu a

<sup>58</sup> Arquivo Nacional. Fundo Fazenda Nacional de Santa Cruz. Série Protocolos. Documento notação 6585-185.

<sup>59</sup> Ver: Arquivo Nacional. Fundo Fazenda Nacional de Santa Cruz. Série Informações sobre Processos. Documento Notação 72-162. Processo 54566 de 1932.

<sup>60</sup> BRASIL. Lei número 126-B, de 21 de novembro de 1892, artigo 14. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-126-b-21-novembro-1892-541382-publicacaooriginal-44950-pl.html>. Acesso em 3 de maio de 2017.



taxa de laudêmio para 2,5%<sup>61</sup>, e a câmara do senado perdoou todos os foreiros da FNESC em atraso no pagamento dos foros<sup>62</sup>. Em 1920, diminuiu também para 2,5% o foro rural. Mas as exigências legais estavam muito distantes de uma eficiência prática. No cotidiano, as transferências de domínio útil, as medições obrigatórias, o pagamento de foro anual e mesmo a manutenção de um registro com informações mínimas sobre o terreno aforado, tudo isso era difícil de fiscalizar, fácil de burlar e sujeito a muitas brechas, que tornavam o sistema bastante poroso, a ser manipulado por todos os lados. Vejamos alguns casos.

Em 1917, quando do falecimento do capitão Joaquim da Costa Nunes, sua esposa e seus três filhos encontravam-se morando na Fazenda do Pau Cheiroso, situada no Bananal de Itaguaí, em terras foreiras há muitas décadas<sup>63</sup>. Quando os herdeiros do capitão se dirigiram à Superintendência da FNESC para transferirem o contrato para o nome de um deles, foram informados que, devido ao não pagamento do foro por três anos sucessivos, as terras caíram em comisso, retornaram ao Ministério da Fazenda e foram (re)aforadas à Joaquim Moura, que, por sua vez, vendeu o domínio útil sobre elas a um “rico marchante”<sup>64</sup>. Consultando os protocolos da Superintendência, encontramos um Joaquim Mariano de Moura<sup>65</sup> pedindo autorização para transferir seu domínio útil em 1913, mas o comprador, Georges Larue, o “rico marchante”, também não se registrou como foreiro e, portanto, também não tinha direitos legalmente garantidos... Frente às reclamações dos herdeiros do capitão, o superintendente afirmou a inexistência de documentos que provassem seus direitos, mas não lembrava que o “rico marchante” também não os possuía<sup>66</sup>. A contenda desapareceu dos arquivos<sup>67</sup>, mas o resultado foi que, em 1920, apenas Georges Larue foi listado

<sup>61</sup> BRASIL. Lei número 3.701, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/13071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/13071.htm). Acesso em 3 de maio de 2017.

<sup>62</sup> *Gazeta de Notícias*, 10 de novembro de 1917. Edição: 00313, p. 04.

<sup>63</sup> Segundo protocolos da Superintendência, o pai do capitão em questão havia comprado o domínio útil da Fazenda em 1860. Ver Arquivo Nacional. Fundo Processos SDJ Diversos. n. 624, caixa 559, gal. C.

<sup>64</sup> *Correio da Manhã*, 15 de dezembro de 1917. Edição: 06869, p.01.

<sup>65</sup> Joaquim era capitão e vereador do 2º distrito do município de Itaguaí em 1909. No segundo distrito, denominado Bananal, era identificado como criador além de ter sob sua propriedade um açougue na Travessa do Bom Jardim, todos no perímetro da FNESC. *Almanak Laemmert* (1911-1912) - Suplemento. Rio de Janeiro, 1912. p.4191.

<sup>66</sup> Arquivo Nacional. Fundo Fazenda Nacional de Santa Cruz. Série Informações sobre Processos. Documento Notação 73-163

<sup>67</sup> Apesar da carência de fontes, interpretamos que o retorno da terra para Joaquim Moura foi resultado de um pedido do foreiro junto a Superintendência da Fazenda de Santa Cruz. Igual ausência registra-se acerca dos valores de transferência do domínio útil da terra aforada para Georges Larue.



pelo Censo Agrícola como dono de nada menos que sete fazendas em Itaguaí, todas em terras foreiras, a maioria sem registro do aforamento<sup>68</sup>.

Outro caso foi o de Francisco João Pereira de Abreu. Declarando-se foreiro da Fazenda na região de São José do Bom Jardim, no 2º distrito de Pirai, ele contou sua situação ao *Jornal do Comércio*, em 1896<sup>69</sup>. Segundo Abreu, seu confrontante, José Elias Tavares, “julgou-se autorizado a mandar destruir as minhas plantações feitas em terras de que estou de posse há mais de cinquenta anos” após realizar uma medição que, supostamente, lhe dava direito às terras de Francisco Abreu<sup>70</sup>. O engenheiro responsável por aquela medição não foi indicado pela Superintendência, mas sim pelo próprio Tavares, o que explicaria o fato de sua medição ter incorporado mais terras... Na denúncia, Francisco Abreu dizia ainda que solicitaria exame de corpo de delito como prova da violência que sofrera e pediria providências ao ministro da fazenda, posto que “consta que o Sr. Elias pretende destruir o resto de minhas lavouras”<sup>71</sup>. Não localizamos intervenções da Superintendência na contenda nem os foreiros prosseguiram na querela. Ambos eram homens estabelecidos na região: o filho de Elias José Tavares, Elias Tavares Júnior, se tornou 2º suplente de subdelegado em 1901, cargo ocupado anteriormente por Francisco João Pereira de Abreu<sup>72</sup>, situação que pode nos indicar uma resolução “amigável” entre os confrontantes que, pelo visto, esbarravam-se também nos cargos políticos locais<sup>73</sup>.

Este caso nos mostra, em primeiro lugar, como a medição nas terras foreiras era um ponto delicado na relação entre vizinhos, sobretudo no caso em que havia conflito entre seus supostos direitos. Desde o Regulamento de 1808, a medição do terreno era condição para validação do contrato de aforamento, mas era de responsabilidade do foreiro, que devia contratar o agrimensor e realizá-la dentro do prazo de três anos, além de ter de pagar ao agrimensor e à Superintendência valor proporcional à área “encontrada a mais” na medição<sup>74</sup>. Os foreiros

<sup>68</sup> O relatório em que consta as muitas compras de domínio útil realizadas por Georges Larue desde 1903 para as quais não se registrou como foreiro, dentre as quais a da Fazenda Pau Cheiroso, está localizado em Arquivo Nacional. Fundo Fazenda Nacional de Santa Cruz. Série Informações sobre Processos. Documento Notação 73-163.

<sup>69</sup> *Jornal do Comércio*, 06 de junho de 1896. Edição: 00158, p. 04.

<sup>70</sup> *Jornal do Comércio*, 10 de junho de 1896. Edição: 00162, p. 04.

<sup>71</sup> *Idem*.

<sup>72</sup> Ver: *Gazeta de Petrópolis*, 19 de dezembro de 1901. Edição: 00151, p.01.

<sup>73</sup> Francisco João Pereira de Abreu era capitão da guarda nacional e subdelegado na região de São José do Bom Jardim, município de Pirai. Ver: *Jornal do Comércio*, 10 de junho de 1896. Edição: 00162, p. 04.

<sup>74</sup> Segundo circular da FNSC divulgada em 30 de outubro de 1891, no artigo 7º das instruções, mandava-se cobrar pela medição de terras: 29\$ por alqueire pelo primeiro prazo, ou 16 alqueires; 10\$ por cada um dos que excedessem de 16 até 50, e 5\$ de cada um para além deste número, além das despesas com o pessoal empregado nesse serviço. Ver: *O Tempo*, 23 de julho de 1892. Edição: 00423, p. 01.



normalmente não faziam a medição e, portanto, não tinham seus contratos validados. Mas, se assim o fizessem, eles assegurariam direito frente a outros direitos. Em contextos conflituos pelos direitos de propriedade dentro da FNSC, a medição se tornou uma forma de legalizar pretensões e justificar despejos ou outras violências. Daí o apego de alguns foreiros às medições, como foi o caso em questão<sup>75</sup>. Como dissemos, o conflito entre vizinhos não teve prosseguimento nas fontes. Mas, em 1925, quase trinta anos depois do episódio, apenas Elias José Tavares constava como foreiro de três terrenos em Pirai<sup>76</sup>.

Se a denúncia de Abreu for verdadeira, ela indica uma ‘estratégia de medição’<sup>77</sup>, utilizada pelo foreiro Elias José Tavares para ter mais direitos de propriedade, “esquecendo” os de outrem. Por outro lado, percebemos que Abreu possivelmente não havia medido seu terreno e, portanto, precisou recorrer a antiguidade da sua posse, a efetividade do cultivo e à violência do vizinho, que eram outros critérios legais para tornar mais legítimas suas demandas, em detrimento da medição do concorrente. Além disso, embora o relato de Francisco Abreu tenha aventado abrir alguns processos, nada disso foi encontrado nos protocolos da Superintendência. Por fim, nenhum dos dois era foreiro registrado nem havia medido ou pagado foro de suas terras, até então.

Percebemos que os recursos disponíveis para legitimar o acesso a terras foreiras eram variados, emaranhados e manipulados. Dentre eles, a concessão, medição, validação e manutenção de um contrato de aforamento eram apenas o caminho “legal” para garantir vantagens na corrida. Durante o processo de medição, os confrontantes podiam esquecer as exigências de seu contrato, usar estratégias, errar nos cálculos, reclamar possíveis equívocos ou questionar os marcos, o que parece ter sido o caso de Francisco Abreu e de muitos outros, registrados nos arquivos da Superintendência.

A resolução do conflito por vias claramente extra-legais também foi uma constante, seja pela violência, seja por alianças políticas ou familiares. Neste contexto percebemos que a inércia da Superintendência da Fazenda – que não tomava para si a responsabilidade de medir e fiscalizar os terrenos aforados – teve papel importante para permitir a vitória dos mais fortes,

<sup>75</sup> Márcia Motta defende hipótese parecida ao explicar porque alguns lavradores declararam suas terras no registro paroquial, e outros não. Se tratava, quase sempre, de situações de conflito, em que era necessário “criar documentos” que assegurassem direitos. Ver: MOTTA, Márcia Maria Menendes. *Nas fronteiras do poder: conflitos de terras e direito agrário no Brasil de meados do século XIX*. Rio de Janeiro: Vício de Leitura, 1998.

<sup>76</sup> Arquivo Nacional. Fundo Fazenda Nacional de Santa Cruz. Série Receitas e Despesas. Documento Notação 527-113.

<sup>77</sup> Estamos parafraseando o termo ‘estratégias de informação’ mobilizado por Rosa Congost. Ver: CONGOST, Rosa. *Tierras, leyes, historia: estudios sobre "la gran obra de la propiedad"*. Op. Cit., 2007.

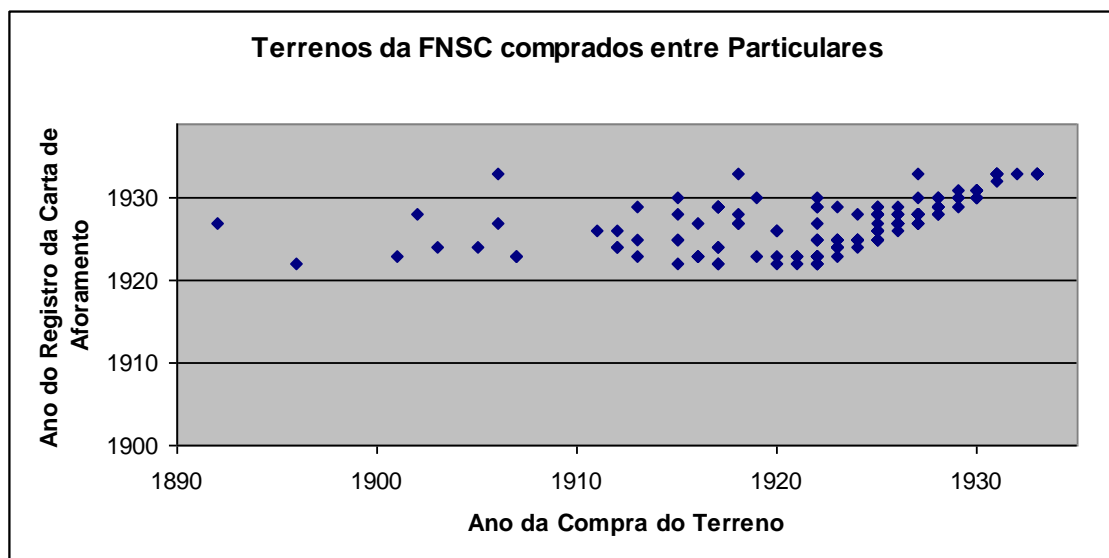


em detrimento da lei. Sem contemplar maiores vistorias ou processos de medição *in loco*, a ausência de fiscalização, controle ou penalidades também incentivou formas de resolução de conflitos exteriores aos protocolos legais.

Nas terras da FNSC, as vendas de terrenos aforados entre particulares foram sem dúvida o método mais utilizado para se ter acesso àqueles terrenos. Segundo o Regulamento de 1808, este processo deveria seguir o seguinte roteiro: primeiro, o foreiro deveria pedir autorização da Superintendência para vender seu domínio útil, criando um protocolo. Dada essa autorização se escriturava a venda, sobre a qual o foreiro vendedor deveria pagar o laudêmio para a Fazenda, gerando um recibo. O comprador deveria requerer a transferência da carta de aforamento para o seu nome, gerando um novo protocolo, e registrar seu aforamento no Assentamento de Foreiros para, a partir de então, começar a pagar o foro anual devido. Além dessa norma, outra dizia que terrenos que não pagassem o foro anual por mais de três anos consecutivos cairiam ‘em comisso’, o que implicaria na perda do domínio útil pelo foreiro-devedor e na possibilidade de o aforamento ser repassado a outro indivíduo pela administração da Fazenda, através de arrematação pública.

Se os compradores temessem o rigor da lei, não levariam muito tempo entre adquirir o terreno e registrar-se como foreiros. Mas a burla sistemática dos compradores em registrarem-se como foreiros pode ser constatada pelo gráfico a seguir, que relaciona o ano da compra com o ano do registro da carta de foro de 159 terrenos adquiridos por compra.

**Gráfico 1:** Distância entre o ano de compra e o ano de registro da carta de aforamento de terrenos comprados entre particulares na FNSC, entre 1890 e 1940.



Fonte: Livro de Registro de Foreiros da Fazenda Nacional de Santa Cruz. Arquivo Nacional. Fundo Fazenda Nacional de Santa Cruz. Série Aforamentos, Série Protocolos e Série Informações sobre Processos.

O gráfico indica, primeiro, que nenhum terreno comprado a partir de 1892 foi registrado antes de 1920. Isso deixa claro a enorme ineficiência da Superintendência em fiscalizar as transferências, garantir novos registros de foreiros para maior arrecadação, durante quase trinta anos. Para todos os terrenos comprados antes de 1920, salta aos olhos a grande distância entre o ano de compra e o de registro da carta de foro, deixando claro que não havia nenhuma pressão nesse sentido. Como exemplo, o ponto mais à esquerda do gráfico representa um terreno de 16 alqueires comprado por Carlos Corrêa Lages em 1892 e apenas registrado em 1927. Isto é, a administração da Fazenda deve ter passado esses 35 anos (entre a compra e o registro) desconhecendo a transação e o novo proprietário, sem receber o laudêmio da venda nem os foros anuais devidos.

Manoel da Silva Dantas é outro caso. Desde 1903 comprava e vendia terrenos no centro de Santa Cruz, para os quais pagava foros em nome de outros, pois para somente um deles requereu a transferência do aforamento para si<sup>78</sup>. Apenas em 1913 ele mudou seu registro de arrendatário para foreiro (lembramos que o governo, em 1892, deu o prazo de

<sup>78</sup> Tendo sido a carta de aforamento expedida pela Diretoria Geral do Patrimônio em 02 de agosto de 1907. *O Paiz*, 03 de agosto de 1907. Edição: 08339, p.4.



apenas um ano para que essa mudança fosse feita<sup>79</sup>) e, desde então, não pagou mais foros de uma parte dos lotes que possuía. Apesar da carência de fontes, em termos práticos, interpretamos tal mudança como resultado de possíveis relações clientelísticas entre o arrendatário e a superintendência na gestão de Moura Costa, dados os desvios financeiros e cadastrais desta<sup>80</sup>. Em termos simbólicos, a condição de foreiro poderia representar um nível maior de segurança na mentalidade possessória de Manoel Dantas. Em 1921, Dantas pagou as taxas de 9 terrenos diferentes, e continuava comprando. Em 1930, já falecido, seus herdeiros, ao tentarem vender os aforamentos do pai, tiveram problemas, pois todos os terrenos não estavam em seu nome e boa parte devia foros desde 1914. Estavam, portanto, em comisso. A administração da FNESC decidiu que deveriam regularizar a dívida para reabilitar os aforamentos. Um advogado foi instituído especialmente para esse fim, e negociou com a Superintendência a regularização de 17 terrenos<sup>81</sup>.

Outro caso foi de José de Mello Júnior que, em 1919, comprou ao tenente-coronel Honório dos Santos Pimentel dois terrenos foreiros no centro de Santa Cruz. A negociação foi denunciada pela *Gazeta de Notícias*, em 1919, posto que não houve a licença necessária do Ministério da Fazenda. Pressionado, o comprador confessou que não o fez porque “os processos de pagamentos de laudêmios devidos são demorados”<sup>82</sup>. A partir da denúncia, foi desfeito o negócio e o ministro da fazenda pediu ao colega do interior que proibisse, junto aos tabeliões de notas, a emissão de escrituras de terrenos foreiros sem a exibição de alvará do Ministério da fazenda e o recibo de pagamento do laudêmio<sup>83</sup>. Mas, aqui, já estamos bem próximos da sindicância de 1920, o que pode explicar a falta de tolerância e paciência do Ministro em relação às práticas proprietárias dos foreiros.

A relação entre governo e cessionários estabelecida pelo contrato de aforamento era uma quebra-de-braço entre o controle e as obrigações previstas e a autonomia ensejada pelos particulares, como indicam os casos acima. Os registros se encerram definitivamente em 1933, quando lei federal – no governo de Getúlio Vargas – proibiu novos aforamentos na Fazenda. Até então, os casos que

<sup>79</sup> BRASIL. Decreto número 1.195-D de 31 de dezembro de 1892, Artigo primeiro, parágrafo único. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1195-d-31-dezembro-1892-523031-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 3 de maio de 2017.

<sup>80</sup> A opinião pública informava que “há mais de quinze anos que não presta contas dos dinheiros recebidos”. *Correio da Manhã*, 28 de abril de 1919. Edição: 07365. p.02.

<sup>81</sup> Arquivo Nacional. Fundo Fazenda Nacional de Santa Cruz. Série Informações sobre Processos. Documento Notação 71-161; Série Protocolos. Documentos notação 6585-185, 6590-190, 6591-191, 6594-194; Série Receitas e Despesas. Documentos Notação 526-112, 527-113.

<sup>82</sup> *Gazeta de Notícias*, 12 de abril de 1919. Edição: 00101, p.04.

<sup>83</sup> *Idem*.





apresentamos demonstram a incapacidade da administração da FNSC em controlar as transferências de seus aforamentos entre particulares. Indicam, também, algumas “estratégias de desinformação” muito utilizadas pelos foreiros: não indicar ao comprador que se tratavam de terras foreiras; esquecer de pedir autorização, de mudar o nome do titular do aforamento e de medir as terras compradas, validando o contrato; continuar a pagar o foro ou mesmo vender o terreno inscrito em nome de outrem. Esta é uma continuidade com o período anterior: os grandes foreiros não gostavam de pagar foros, e os pequenos tentavam escapar do registro, na medida em que isso os faria arcar com mais uma despesa.

Todas essas práticas criavam uma cadeia de transferências paralelas ao registro do aforamento, que chegavam, em alguns casos, a não ter qualquer elo entre si, o que inviabilizava, para a administração, a possibilidade de conferência do local, da área ou do valor de foro a ser pago, além da impossibilidade de punição de alguém que, formalmente, não existia<sup>84</sup>. Mas que estas brechas não nos deixem enganar quanto à funcionalidade destes procedimentos, também para o governo federal, para a Superintendência da Fazenda e seus funcionários... Afinal, eram todos de carne e osso, alianças e amizades. Acreditamos que por trás da má gestão sobre as terras e rendas da Fazenda estavam interesses muito concretos dos agentes de governo em atender determinados interesses, agradar seus amigos, amealhar bens e rendas, e fazer valer suas vontades sobre desafetos.

Por fim, o último exemplo das estratégias que trataremos aqui foram aquelas tratadas como crimes. Em 1899, o ministro da fazenda pedia ao chefe de polícia “enérgicas providências” contra a destruição das matas da Fazenda, onde se praticava a provisão de lenha<sup>85</sup>. Em 1905 o superintendente da FNSC mandou intimar várias pessoas ali residentes a provar o direito de propriedade das benfeitorias feitas nos terrenos daquela fazenda<sup>86</sup>. Novamente sem sucesso. Em 1908, reiterava-se o mesmo despacho, agora, a partir do pedido dos arrendatários da Fazenda que reclamavam a invasão de “vagabundos e de moradores do Curato de Santa Cruz que ali se entregam a caça, a pesca e ao roubo de lenha e de animais”<sup>87</sup>. Em 1910, a mesma reclamação persistia, agora com uma resposta. Em informe público, a

<sup>84</sup> Ver outros casos em: PEDROZA, Manoela. Comendo pelas beiradas... Op. Cit., 2012. pp.103.

<sup>85</sup> *A Imprensa*, 14 de setembro de 1899. Edição: 00217, p.01.

<sup>86</sup> *Gazeta de Notícias*, 21 de dezembro de 1905. Edição: 00355, p. 01.

<sup>87</sup> *A Imprensa*, 14 de julho de 1908. Edição: 00343, p.02.



diretoria do Patrimônio Público informava ser de responsabilidade da municipalidade impedir e punir a “devastação de matas em terras arrendadas”<sup>88</sup>.

Julgamos que nesse processo pesaram efetivamente as táticas dos agentes implicados na construção cotidiana dos direitos de propriedade e acesso aos recursos da Fazenda de Santa Cruz<sup>89</sup>. Michel de Certeau mobiliza o conceito de ‘táticas de praticante’ através das quais os segmentos pobres reinventam as normas que lhes são impostas de maneira mais favorável, dentro do possível<sup>90</sup>. A possibilidade de camponeses empreenderem uma contestação silenciosa e subterrânea às imposições do Estado, criando obstáculos e mesmo minando a efetividade de certas políticas, são teses defendidas por James Scott<sup>91</sup>. É preciso atentar para outros direitos, costumes e Justiças que não aqueles protegidos pelo Estado, em um determinado contexto de luta de classes que envolve, sempre, criminalizações e derrotas morais para os perdedores, já que direitos desprotegidos se tornaram crimes, pelas lentes oficiais<sup>92</sup>.

Thompson estuda as diversas noções de justiça entre os dominados, a ‘economia moral’ desses agentes sociais, e sua luta pela preservação dos costumes, elementos constituintes de uma ‘cultura popular rebelde’<sup>93</sup>. Em outros trabalhos, Thompson relembra que os ‘negros’ não eram uma malta de criminosos, mas, sim, defensores de noções costumeiras ligadas ao uso de recursos naturais<sup>94</sup>. Podemos nos utilizar desta chave interpretativa para compreendermos as noções de direito e justiça que homens e mulheres esgrimiam na apropriação dos terrenos públicos, e também a forma com que eles defenderam seus costumes e repeliram novas obrigações impostas pelo Estado republicano.

## Conclusão

<sup>88</sup> *A Imprensa*, 09 de junho de 1910. Edição: 00900, p.01.

<sup>89</sup> Discutimos o problema dos registros de foreiros da FNSC em outro texto. Ver PEDROZA, Manoela. Comendo pelas beiradas... Op. Cit., 2012. p. 103.

<sup>90</sup> CERTEAU, Michel de. *A invenção do cotidiano: artes de fazer*. Petrópolis: Vozes, 1999.

<sup>91</sup> SCOTT, James C. *Weapons of the weak: everyday forms of peasant resistance*. New Haven: Yale University Press, 1985.

<sup>92</sup> THOMPSON, Edward Palmer. *Senhores e caçadores: a origem da lei negra*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 325.

<sup>93</sup> \_\_\_\_\_. *Costumes em comum: estudos sobre a cultura popular tradicional*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

<sup>94</sup> \_\_\_\_\_. *Senhores e caçadores: a origem da lei negra*. Op. cit., 1987, p. 324.



Não podemos deixar de notar a maravilhosa “fechadura documental” em que consiste a documentação relativa à Fazenda de Santa Cruz. Através dela podemos conhecer mais de perto, em dimensões humanas, os desafios, percalços e agruras da invenção do senhorio no período republicano. Primeiramente, podemos confirmar o “longo antigo regime” do Brasil, que reconstruía, mesmo na nação independente e em tempos liberalizantes, mentalidades, políticas, leis e sistemas de exploração e propriedade oriundos do período colonial. Em segundo lugar, a ação dos agentes públicos apresentada aqui reforça o caráter ativo e a eficácia da ‘grilagem especializada’ ou, mais precisamente, da gestão que permitiu a transferência daquele patrimônio para particulares<sup>95</sup>. Portanto, nem a técnica nem a gestão de terras públicas foram neutras, ou estavam acima dos interesses que direcionavam aquelas políticas.

O governo federal, vencedor da guerra política contra a família imperial, apoderou-se dos bens públicos (e mesmo dos privados daquela família, nos quais se incluía a FNSC), assumindo-se tranquilamente como proprietário dos recém-criados ‘próprios nacionais’, também chamados ‘bens privados da Nação’. *Nacionais e da Nação*, nestes casos, são claramente um eufemismo para encobrir os novos ‘proprietários práticos’<sup>96</sup> que, efetivamente, se beneficiaram dos direitos sobre aquelas novas propriedades.

Vimos também que a legislação, em seu conjunto, buscou validar os antigos contratos de ‘propriedade partida’, legalizar todos os antigos posseiros e ocupantes e, com isso, garantir a continuidade da arrecadação de rendas fundiárias tradicionais sobre terras públicas, do mesmo modo com que ela havia se dado até então. O governo republicano criou novos mecanismos de transferência rápida do patrimônio público para o domínio privado, fosse na forma de leilões públicos, de licitações sem concorrência, de vendas diretas ou remissões de foro, mas também arrendando ou aforando terrenos por valor muito aviltado, não fiscalizando e não punindo usurpações antigas ou recentes sobre as terras públicas.

---

<sup>95</sup>Alberto Jones define ‘grilagem especializada’ como “uma forma particular de assalto às terras e aos cofres públicos, praticada forma organizada por grileiros especializados. Isto é, apoiados em assessoramento jurídico e articulados às estruturas do poder autoritário e da sua burocracia”. Embora o autor tenha cunhado o termo para o contexto da ditadura militar brasileira, julgamos que ele possa ser estendido para outros casos. Ver: JONES, Alberto da Silva. *A política fundiária do regime militar – legitimação privilegiada e grilagem especializada* (do Instituto de sesmarias ao estatuto da terra). Tese de doutorado – Faculdade de Filosofia, letras e Ciências Humanas, USP, 1997.

<sup>96</sup>Rosa Congost os define como grupo social com interesses concretos que agem em contextos de conflito social, com objetivos convenientes e de curto prazo, utilizando-se de estratégias diversas, nem sempre lícitas, para alcançar seus objetivos. Ver: CONGOST, Rosa. *Tierras, leyes, historia: estudios sobre "la gran obra de la propiedad"*. Op. Cit., 2007.



Por fim, funcionava, na Superintendência, a máxima de “para os amigos, tudo; para os inimigos, a lei”. Havia amplas margens de manobra extra-legais que podiam ser exercitadas na medida das conveniências de todos os lados. Nosso estudo de caso confirma a ausência de um “domínio da lei”, nos termos propostos por Thompson para a Inglaterra do século XVIII. Julgamos que, no Brasil do século XIX e XX, a gestão dos patrimônios fundiários está muito distante da legalidade, da impessoalidade ou da racionalidade moderna, e isso se aplica, inclusive, para o Estado republicano, que, em tese, seria o arauto desta modernidade.

\* \* \*



## **FONTES**

### **Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro**

Documento Notação 68-3-74.

Documento Notação 54-3-4.

### **Arquivo Nacional**

Fundo: Fazenda Nacional de Santa Cruz (código EM).

Série: aforamentos.

Série: informações sobre processos.

Série: protocolos.

Série: receitas e despesas.

### **Biblioteca Digital do Ministério da Fazenda**

BRASIL. Ministério da Fazenda. Aforamentos de Próprios Nacionais. Imprensa Nacional, 1926. 19.353. 2587/B739/C1 (constam as cartas de aforamento e arrendamento de próprios nacionais).

BRASIL. *Anuário estatístico do Brasil* (1908-1912). Rio de Janeiro: Typographia da Estatística. Coleção: 3 volumes, 1912.

BRASIL. *Relatórios do Ministério dos Negócios da Fazenda*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional. Coleção: 28 volumes, 1920.

### **Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional**

Correio da Manhã (Cod. TRB00015. 0171 Label: 089842).

Gazeta de Notícias (Cod. TRB00317. 0072 Label: 093718).

Gazeta de Petrópolis (Cod. TRB00059.0170 Label: 304808).

Jornal do Comércio (Cod. TRB00743. 0199 Label: 364568).

O Paiz (Cod. TRB00133. 0072 Label: 178691).

O Tempo (Cod. TRB00273.0072 Label: 218731).



## **Bibliografia**

ALONSO, Ângela. *Ideias em Movimento: A Geração de 1870 na Crise do Brasil-Império*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

AMANTINO, Márcia; ENGEMANN, Carlos (Orgs.). *Santa Cruz: de legado dos jesuítas à pérola da Coroa*. Rio de Janeiro: EdUERJ / FAPERJ, 2013.

ANDRADE, Manoel Correia. A questão da terra na Primeira República. In: SILVA, Sérgio; SZMRECSÁNYI, Tamás (Orgs.). *História Econômica da Primeira República*. São Paulo: Hucitec, 1996.

BICALHO, Maria Fernanda. *A Cidade e o Império: o Rio de Janeiro no século XVIII*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

BLOCH, Marc. *Apologia da história ou O ofício do historiador*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

CERTEAU, Michel de. *A invenção do cotidiano: artes de fazer*. Petrópolis: Vozes, 1999.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre: Globo, 1958.

FONTES, Henrique da Silva. *Projeto de Consolidação da Legislação de Terras do Estado de Santa Catarina*. Florianópolis: Imprensa Oficial do Estado, 1947.

FREITAS, Benedicto. *Santa Cruz: Fazenda jesuítica, real, imperial*. Rio de Janeiro: Asa Artes Gráficas, v.3, 1985.

\_\_\_\_\_. *O matadouro de Santa Cruz: 100 anos na vida de uma comunidade*. Rio de Janeiro: Edições do autor, 1977.

FRIDMAN, Fania. *Donos do Rio em nome do rei: uma história fundiária da cidade do Rio de Janeiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

CONGOST, Rosa. *Tierras, leyes, historia: estudios sobre "la gran obra de la propiedad"*. Barcelona: Crítica, 2007.

GOUVEA, Maria de Fátima Silva. Redes de poder na América Portuguesa: O caso dos homens bons do Rio de Janeiro (1790-1822). *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 18, n. 36, p. 297-330, 1998.

GROSSI, Paolo. *Il dominio e le cose: percezione medievali e moderne dei diritti reali*. Milano: Giuffrè, 1992.

\_\_\_\_\_. *História da propriedade e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.



JONES, Alberto da Silva. *A política fundiária do regime militar – legitimação privilegiada e grilagem especializada (do Instituto de sesmarias ao estatuto da terra)*. Tese de doutorado – Faculdade de Filosofia, letras e Ciências Humanas, USP, 1997.

LOBO, Eulália Maria Lahmeyer. *História do Rio de Janeiro (do capital comercial ao capital industrial e financeiro)*. Rio de Janeiro: IBMEC, 1978.

MONTEIRO, Nuno Gonçalo. Poder senhorial, estatuto nobiliárquico e aristocracia. In: HESPANHA, António Manuel (Org.), *História de Portugal, volume IV: O Antigo Regime (1620-1807)*. Lisboa, Ed. Estampa, 1998.

MOTTA, Márcia Maria Menendes. *Nas fronteiras do poder: conflitos de terras e direito agrário no Brasil de meados do século XIX*. Rio de Janeiro: Vício de Leitura, 1998.

OLIVEIRA, Flávia Arlanch Martins de. *Faces da dominação da terra (Jaú, 1890-1910)*. São Paulo: Edunesp/Fapesp, 1999.

OLIVEIRA, Josemar Costa de. *Relatório do projeto fundiário Fazenda Nacional de Santa Cruz*. Rio de Janeiro: INCRA-RJ, 2010.

PEDROZA, Manoela. Comendo pelas beiradas: Aforamentos e apropriação de terras públicas na Fazenda Nacional de Santa Cruz (Rio de Janeiro, 1889-1930). In: MAIA, Andréa Casa Nova; MORAES, Marieta de (Orgs.). *Outras histórias: Ensaio em história social*. Rio de Janeiro: Ponteio, 2012.

\_\_\_\_\_. Algumas possibilidades de acumulação fora do mercado da elite imperial brasileira no século XIX (Fazenda Imperial de Santa Cruz, Rio de Janeiro, 1808-1840). *História e Economia: Revista Interdisciplinar*, São Paulo, v. 14, n. 1, Semestral. 2015a.

\_\_\_\_\_. The making of the landlord: The case of Jesuit priests in Portuguese America (Fazenda de Santa Cruz, Rio de Janeiro, Brazil, from 1596 to 1759). *Rural History Conference*. Girona: Centre de Recerca d'Història Rural, Universitat de Girona, 2015b.

\_\_\_\_\_. Mentalidade possessória e práticas rentistas dos jesuítas (América portuguesa, séculos XVI, XVII e XVIII). *Topoi*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 32, jun-dez. 2016. Disponível em: < [www.revistatopoi.org/topoi32/A32\\_04\\_66.pdf](http://www.revistatopoi.org/topoi32/A32_04_66.pdf) >. Acesso em: 01 abr. 2016.

PEDROZA, Manoela; DUARTE, Ticiane. As querelas entre marchantes e políticos em torno da carne verde (Matadouro Público de Santa Cruz, Rio de Janeiro, 1872-1889). In: AMANTINO, Márcia; ENGEMANN, Carlos (Orgs.). *Santa Cruz: de legado dos jesuítas à pérola da Coroa*. Rio de Janeiro: EdUERJ/FAPERJ, 2013.

PRADO, Walter. *História Social da Baixada Fluminense*. Rio de Janeiro: Ecomuseu de Santa Cruz, 2000.

REVEL, Jacques (Org.). *Jogos de Escalas: a experiência da micro-análise*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.



SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. Conservadorismo e Hegemonia Agrária no Brasil. In: CARNEIRO, Maria José et al (Orgs.). *Campo Aberto: o rural no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 1998.

SILVA, Lígia. A apropriação territorial na Primeira República. In: SILVA, Sérgio; SZMRECSÁNYI, Tamás (Orgs.). *História Econômica da Primeira República*. São Paulo: Hucitec, 1996.

SCOTT, James C. *Weapons of the weak: everyday forms of peasant resistance*. New Haven: Yale University Press, 1985.