

RAÍZES HISTÓRICAS DA QUESTÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL

Olímpio J. de ARROXELAS GALVÃO¹

Resumo

O artigo objetiva analisar as origens mais remotas da questão fundiária no Brasil. O argumento central do estudo é o de que fatores domésticos – expressos, por exemplo, na forma como a terra foi originalmente apropriada e no papel das elites locais – constituem a base para a explicação dos principais determinantes do atraso histórico da economia brasileira. O estudo ressalta que o caso do Brasil oferece um amplo conjunto de evidências que mostram como o comportamento das elites locais, no que diz respeito às políticas de distribuição e apropriação de terras, influenciou decisivamente o curso e os resultados da colonização portuguesa no Brasil, a despeito do caráter em princípio democrático da legislação das sesmarias especificamente destinadas ao país. O trabalho ainda procura mostrar que a ação das elites agrárias brasileiras, no período colonial, está nas origens do processo que levou à exclusão social de uma vasta e majoritária parcela da população do país, que ingressou na era moderna do desenvolvimento nacional na condição de moradores e agregados à grande propriedade.

Palavras-chave: Raízes da questão fundiária. Poder local. Poder das elites agrárias. Políticas fundiárias no Brasil colônia. A Lei das Sesmarias. Origens remotas do atraso brasileiro.

Abstract

The work aims at analyzing the most remote origins of the land issue in Brazil. The central argument of the study is that domestic factors – expressed in terms, for example, in the way land was originally distributed and in the role played by the local elites – constitute the basis to

explain the major determinants of the historical backwardness of the Brazilian economy. The study stresses that the case of Brazil offers an ample set of evidence that show how the behavior of the local elites, with respect to land distribution and appropriation, exerted a strong and decisive influence in the course and the results of Portuguese colonization in Brazil, in spite of the democratic nature of the *Sesmarias* Laws specifically aimed at the country. The work still attempts to show that the social and economic exclusion of a vast and majority part of the Brazilian population in the modern stage of the country's development is deeply rooted in the political action from the local agrarian elites since the colonial period.

Key-words: Roots of the agrarian question; Local Power; Influence of the agrarian elite; Agrarian Policies in Brazil Colônia; The Sesmaria Law; Remote origins of the Brazilian Delay.

1. Introdução

Este artigo procura mostrar que o crescimento econômico dos países de colonização recente foi consequência da conjugação de uma série de condições internas favoráveis e que nas origens de seu desenvolvimento tais condições internas podem ter sido muito mais importantes do que os entraves decorrentes das políticas mercantilistas de suas “matrizes” coloniais. O argumento central deste ensaio é o de que fatores domésticos – expressos, por exemplo, na forma como a terra foi originalmente apropriada e no papel das elites locais – constituem as raízes mais

remotas da explicação tanto do sucesso quanto do insucesso das economias das nações colonizadas pelos europeus após os grandes descobrimentos. Mais especificamente, este estudo pretende demonstrar que as raízes do atraso brasileiro podem ser encontradas no enorme poder de suas elites agrárias, durante o regime colonial, e que a vasta legislação portuguesa relativa ao regime de distribuição de terras era intrinsecamente democrática e contrária ao latifúndio improdutivo. Como, já no período colonial, a fonte do poder no Brasil era essencialmente local, os interesses provinciais constantemente se chocavam contra os do governo português, o qual nunca teve força suficiente para bloquear as iniciativas das elites agrárias brasileiras. O caso do Brasil, como será visto no decorrer deste trabalho, oferece um amplo conjunto de evidências que mostram como o comportamento das elites locais influenciou significativamente o curso e os resultados da colonização portuguesa no país.

2.O caráter democrático das leis das sesmarias e a inefetividade do poder imperial português

As origens do sistema de distribuição da terra no Brasil são encontradas no regime de sesmarias da era colonial. É largamente aceito na literatura que a generosidade com que as concessões de terra realizadas por Portugal nos mais de três séculos de dominação lusa, juntamente com a constante preocupação da Coroa portuguesa de ligar o Brasil às correntes do comércio interna-

¹ Ph.D em Economia pela Universidade de Londres, Mestre em Economia pela Universidade de Yale. Professor aposentado da UFPE, professor titular em tempo integral do Curso de Mestrado em Gestão Empresarial da Faculdade Boa Viagem, no Recife, e Pesquisador bolsista nível I do CNPq. E-mail: olimpio.galvao@uol.com.br e olimpio.galvao@pesquisador.cnpq.br.

“ ... a Lei das
Sesmarias era,
sem qualquer
ambigüidade,
especificamente voltada
para evitar que
a terra permanecesse
inculta pelo seu
proprietário... ”

cional, foi responsável pela emergência do processo de apropriação privada de imensos tratos de solo agrícola em terras brasileiras e, conseqüentemente, pela exclusão social de uma vasta e majoritária parcela da população brasileira que ingressou na era moderna do desenvolvimento nacional na condição de posseiros, sitiantes, moradores ou agredados à grande propriedade.

Entretanto, a questão da origem do sistema fundiário dos tempos coloniais é muito mais complexa e rica do que aparenta.

Nas obras dos muitos autores que estudaram as origens do problema fundiário no Brasil, encontram-se evidências bastante sólidas de que a exclusão do pequeno agricultor e a implantação das imensas propriedades que vieram a dominar o cenário rural do país, não eram objetivo da política de colonização, nem logo após o seu início e muito menos no curso dos séculos seguintes. Esses autores fornecem evidência suficiente para se concluir que o contrário, de fato, era a verdadeira intenção da vasta legislação portuguesa sobre matéria fundiária.

Rodrigues (1951), Guimarães (1968), Cirne Lima (1954), Porto (s.d.), Faoro (1975), Bandecchi (1963), Lobo (1969), entre tantos autores brasileiros que estudaram com profundidade as origens e a evolução do sistema de concessões de terra no Brasil, concordam unanimemente que a instituição jurídica das sesmarias, que se originou em Portugal antes de ser transplantada em sua

integridade para a colônia americana, era, em sua real essência, contrária à grande e improdutivo propriedade.

Concebida ao final do Século 14 e inserida nos vários códigos promulgados nos séculos seguintes (as Ordenações Reais Portuguesas: Afonsinas, de 1446, Manuelinas, de 1511 e Filipinas, de 1603), a Lei das Sesmarias era, sem qualquer ambigüidade, especificamente voltada para evitar que a terra permanecesse inculta pelo seu proprietário – a não obediência a essa lei (ou seja, a não utilização produtiva da terra) implicando a perda da propriedade e a sua transferência para alguém que necessitasse do solo agrícola e desejasse o seu cultivo.

De acordo com Porto (op. cit), na época em que as primeiras concessões de terra foram feitas no Brasil, “a norma romana de repulsa ao solo inculto” fornecia as bases de toda a legislação portuguesa sobre o uso da terra, de sorte que o solo sem cultura era considerado “um crime contra a coletividade, contra o bem comum, contra o interesse geral” (pág. 26). Nesta mesma linha, Rodrigues (1951, pág. 82) assinala que “a lei das sesmarias era uma instituição jurídica e econômica contrária ao latifúndio” e Bandecchi (1963, pág. 24) afirma que as leis fundiárias portuguesas, fortemente inspiradas no Direito Romano, estabeleciam enfaticamente o princípio de que “a terra pertencia a quem a cultivava”.

No que diz respeito ao efetivo cumprimento das leis portuguesas, os autores citados e outros, afirmam não ser matéria de disputa entre os historiadores, a real eficácia das leis das sesmarias em Portugal. Lobo (1969, pág. 268), por exemplo, comparando a experiência do Brasil com a de Portugal, assinala que “o Latifúndio não foi uma característica da metrópole, em virtude de a Lei das Sesmarias, de 26 de maio de 1375, requerer o efetivo cultivo do solo pelos seus proprietários”. Na mesma linha de argumento, Diegues Jr. (1967, pág. 52) afirma que “com raras exceções, a atividade agrícola na metrópole estava baseada na pequena propriedade” e que “a divisão da terra havia criado um re-

gime de exploração do solo sem o domínio dos grandes proprietários” (ver também a esse respeito, Faoro (1975), vol.1, pág. 123 e segs).

Da consulta à vasta literatura documentada sobre a questão fundiária em Portugal, pode ser extraída a conclusão de que a legislação portuguesa com respeito ao uso da terra era, em geral, democrática tanto em seu conteúdo, quanto na prática, que seu objetivo era, claramente, o de impedir a formação do latifúndio e de propriedades ociosas, e que tinha a intenção deliberada de estimular o desenvolvimento da agricultura, através da promoção de uma vasta classe de pequenos agricultores.

A rica legislação portuguesa que tinha, como foi visto, plena aplicação na metrópole e que deveria servir de base para a colonização das terras brasileiras, desde muito cedo demonstrou o seu completo fracasso na colônia, como é largamente reconhecido. Todavia é essencial aqui assinalar, que as autoridades portuguesas tentaram aplicar essas mesmas leis no Brasil, desde o início da colonização, e que esse objetivo permaneceu bem vivo durante todo o período colonial, como atesta uma série de iniciativas da metrópole – a seguir discutidas – na forma de legislações suplementares especialmente promulgadas para serem obedecidas pelos prepostos portugueses na colônia.

Com efeito, as primeiras peças legislativas elaboradas pelo Governo de Portugal para disciplinar o processo de distribuição das terras no Brasil – os Decretos Reais a serem aplicados pelos primeiros donatários – estabeleciam muito claramente a intenção da Coroa portuguesa. Esses decretos, que envolviam a concessão de imensos tratos de terra a particulares, conferiam enormes poderes políticos aos donatários, mas não o direito à propriedade de todo o solo agrícola concedido (Porto, op.cit., pág. 21; Bandecchi, op.cit, págs. 28-29). De acordo com as cartas de concessão, as sesmarias concedidas eram divididas em duas partes: uma, que pertencia ao donatário (aproximadamente 1/5 do total), sobre a qual o seu titular exerce-

ria o total domínio; e a outra – os 4/5 restantes – com a clara especificação de serem distribuídas entre os demais colonos (PORTO, pág. 22)².

As condições para a efetiva aplicação das leis portuguesas no Brasil, contudo, eram inteiramente diferentes das que prevaleciam em Portugal. O enorme tamanho do país e a urgência do povoamento da colônia – necessária para evitar a sua perda para outras potências estrangeiras – aliados à escassez da população da metrópole e à relativa pobreza do Estado Português, impeliram a Coroa a tomar consciência de que somente oferecendo vantagens especiais poderia a colonização ser agilizada e ter-se garantida a ocupação do Brasil. Não é de surpreender, portanto, que os primeiros governadores gerais da colônia tenham recebido a incumbência específica de arrematar “*homens de cabedal para estabelecerem engenhos de açúcar e qualquer outra indústria*” na colônia³.

O resultado dessa preocupação portuguesa de ocupar a colônia foi a de tornar o governo luso muito generoso com respeito à concessão de terras, pela óbvia razão de que apenas mediante o oferecimento de substanciais vantagens poderiam ricos empreendedores portugueses se sentir motivados a se deslocarem para o Brasil e embarcarem, quase às suas próprias expensas, em caras e arriscadas operações. Data, também desta época, a autorização da Coroa para a introdução da escravidão na colônia, seja através do aprisionamento do ameríndio, seja pela importação do negro africano.

Mas, deve ser bem enfatizado que, embora estivesse sendo aberta uma larga avenida para a introdução do latifúndio no Brasil, o critério oficial de distribuição de terras, sob o novo regime dos Governadores Gerais, não sofreu nenhuma mudança nos seus princípios básicos. A terra deveria continuar sendo concedida apenas em quantidades que poderiam ser exploradas produtivamente pelo beneficiário, e continuava ainda prevalecendo o princípio do efetivo cultivo como condição essencial para a confirmação do direito à propriedade. Além do mais, foi esti-

pulado que o efetivo cultivo deveria se materializar dentro de um certo período de tempo, que variou, segundo a época, de dois a oito anos. E, finalmente, a terra deveria ainda ser concedida a todos os que a desejassem para cultivo, “*independentemente da qualidade e condição*” do demandante.

O precoce sucesso da economia de *plantation* na costa brasileira ainda na primeira metade do século XVI – seguido, não muito depois, pela emergência da atividade criatória nos sertões – desde muito cedo gerou uma profunda divisão social na colônia, criando uma classe de poucos mas poderosos latifundiários e um vasto número de anônimos colonos, dedicados à produção de alimentos e ao pequeno criatório, seja para subsistência ou para fins comerciais.

Nos primeiros anos da colonização, as poucas evidências parecem sugerir a não ocorrência de graves problemas fundiários em decorrência do padrão de apropriação da terra que ia tomando curso no Brasil. Embora a documentação para este período histórico seja bastante escassa, há autores que assinalam “*que havia abundância de alimentos e que não se verificava qualquer espécie de escassez [na oferta de alimentos] nos primeiros anos da colonização no Brasil*” (LINHARES, 1979, pág. 33). Outro autor, em seu prefácio a um livro originalmente publicado no início dos 1600s, sugere que a produção de alimentos era uma atividade bastante lucrativa no início da época colonial (CAPISTRANO DE ABREU, 1968, pág. 27), quer fosse praticada por in-

divíduos que operavam propriedades médias e grandes (utilizando o braço escravo), quer por pequenos proprietários, posseiros ou sítiantes (usando mão-de-obra familiar). Mas, nos famosos “Diálogos da Grandeza do Brasil”, de 1618, BRANDÃO já inquiria porque “*havia tanta carestia*” em meio “*à grande fertilidade e abundância [de terras]*” (Brandão, pág. 52 e pág. 328)⁴ – uma clara indicação, ao que parece, de que um processo de concentração da terra estava se desenvolvendo com toda a força, já antes de terminado o primeiro século da colonização.

Com efeito, é possível encontrar-se evidência suficiente de que a monopolização da terra via expropriação de pequenos colonos – posseiros, sítiantes, etc. – começou em datas muito remotas no Brasil, e que a colônia – que tinha ao final do seu segundo século de existência não mais que uns poucos milhares de habitantes de origem européia⁵ – estava experimentando o problema da escassez de terra e alguma espécie de pressão demográfica já desde os primeiros anos de sua vida econômica.

Documentação encontrada em fontes contemporâneas fornece evidências, datadas ainda do século XVII, da existência de reclamações às autoridades coloniais no Brasil e em Portugal, com respeito ao fato de que muitos colonos estavam sendo deixados sem qualquer pedaço de terra para cultivarem ou para implantarem pequenas criações de animais, porque alguns indivíduos haviam recebido, ou apropriado à força, terras em quantidades muito

² A famosa Carta de Concessão a Duarte Coelho, por exemplo, datada de 1530 e referente à Capitania de Pernambuco (todas as demais tinham o mesmo conteúdo), estabelecia explicitamente que as terras deviam ser dadas e concedidas “*a quaisquer pessoas de qualquer qualidade e condição que sejam, conquanto que sejam cristãos, livremente, sem foro nem direito algum, somente o dizimo que serão obrigados a pagarem*” à Igreja [e este apenas sobre o produto da terra] (...) e que “*as sesmarias*” [deveriam ser doadas] na forma e maneira que se contém em minhas Ordenações”, ou seja, aquelas que vigiam em Portugal. Cf. Cartas de Concessão a D. Coelho e a M.A. de Sousa - reproduzidas em Porto (op.cit., pág. 149) e Bandecchi (op.cit., págs. 29-30), respectivamente.

³ Cf. Regimento de Tomé de Sousa, primeiro Governador Geral do Brasil, de 1549, reproduzido em diversos trabalhos de historiadores brasileiros.

⁴ A resposta de Brandão, todavia, foi a de que a escassez e a carestia na colônia se deviam à “*negligência comum e pouca indústria dos seus povoadores*” (pág.328).

⁵ A população branca no Brasil, ao final do século XVII, é estimada em aproximadamente 100 mil, de um total de 300 mil habitantes, incluindo nesta cifra os escravos indígenas e africanos, e os mestiços livres. Cf. Furtado (1963, pág. 81).

maiores do que a sua efetiva capacidade de cultivo⁶.

Ocorre que, no curso dos primeiros dois séculos de colonização, aqueles que haviam recebido doação de grandes sesmarias começaram a adicionar mais terras às suas propriedades – tanto por meios legais, quanto ilegais, especialmente por esta última forma. Este fato veio a dar origem, num curto espaço de tempo, à formação de uma “aristocracia” de invasores de terra, constituída de plantadores de produtos de exportação e de pecuaristas – que passaram, pouco a pouco, a exercer influência decisiva nos negócios internos da colônia.

Porto, dentre vários outros autores, assinala que são encontrados registros de sérias disputas fundiárias entre sesmeiros e posseiros no Brasil, ainda no transcorrer do Século XVII (pág. 71). Tais disputas, explica Porto, resultavam do sistema de distribuição de terras que veio a prevalecer na colônia, através do qual não apenas a Coroa portuguesa tinha o poder de conceder sesmarias, mas também diversas autoridades coloniais que residiam no Brasil, desde os Governadores Gerais até mesmo meros funcionários provinciais. Desta forma, como as autoridades coloniais no Brasil eram fortemente sujeitas à influência das elites locais, excessos na distribuição de terra tornaram-se muito cedo prática comum na colônia.

É interessante assinalar que as inúmeras queixas e reclamações acerca dos abusos cometidos, sejam por antigos beneficiários de sesmarias, sejam pelos agentes reais na colônia, provocaram uma pronta reação do governo português, através de uma série de medidas voltadas para coibir as arbitrariedades da política de concessão de terras e para impedir os excessos de poder dos grandes latifundiários brasileiros. A literatura histórica disponível oferece bastantes evidências a respeito dessa questão.

Um vasto número de editos, decretos, instruções, provisões, regulamentos e outros instrumentos legais da época, originários de Portugal e que estão disponíveis nos arquivos

históricos no Brasil, documentam as constantes e reiteradas tentativas do governo português, para remediar a questão fundiária na colônia.

Uns poucos exemplos dessas tentativas são descritos a seguir.

Em 1682, um Edito Real foi promulgado, conferindo poderes ao Governador da Bahia para tomar de volta as propriedades de sesmeiros que haviam descumprido a obrigação de cultivar as terras recebidas, e ordenava que este as concedesse a quem desejasse cultivá-las, dando-se preferência aos colonos que já residiam na Capitania (GUIMARÃES, 1968, pág. 54). Um decreto Real de 1695, objetivando restringir o tamanho das novas sesmarias a serem concedidas, estipulava 5 léguas como a máxima dimensão que uma sesmaria poderia alcançar. Dois anos depois, outro decreto restringia esta área para apenas 3 léguas, um outro, logo a seguir, a reduzia para 2 léguas e, mais adiante, outros decretos ordenavam reduções ainda maiores, para uma légua e para meia légua, em alguns casos (PORTO, op. cit. pág. 74). Em 1699, um novo decreto “ameaçava os latifundiários de expropriação das terras que eles não podiam ou não queriam cultivar, em favor de outras pessoas que poderiam ou queriam cultivá-las” e, nas suas justificativas assinalava que uma das razões principais pelas quais os sertões do Brasil não eram adequadamente povoados e cultivados, decorria da “voracidade dos grandes senhores de terra” (BOXER, 1962, pág. 228). Um outro Edito Real, também datado de 1699 e citado por Boxer (op. cit., pág. 229), fazia menção “a poderosos indivíduos nos sertões oprimindo os pobres e os humildes, que se sentiam temerosos até de ousarem recla-

mar”, e nele, segundo Boxer, “o Rei ordenava que o Governador Geral investigasse cuidadosamente o assunto e tomasse medidas enérgicas contra magnatas da terra que fossem considerados culpados de tais práticas, forçando-os a restituírem toda e qualquer terra ilegalmente adquirida” (pág. 229).

Assim, evidências tanto da determinação da Coroa portuguesa em impor a sua vontade em questões relativas ao uso e distribuição da terra, quanto da ineficácia de suas ações, podem ser extraídas da vasta e ao mesmo tempo vã, legislação sobre o sistema sesmarial no Brasil, que se estende desde praticamente o início da colonização até as primeiras décadas do século XIX.⁷

Vários autores fazem detalhado relato de inúmeras outras tentativas do governo português, ao longo aos séculos XVIII e XIX, de interferir na questão fundiária da Colônia. Rodrigues (1951, pág. 79), dá ênfase a um decreto Real de 1711, e às Provisões de 1727 e 1743, assinalando que “o espírito dos editos era o mesmo: a idéia de colocar em cultivo o solo não cultivado, re-dividir a grande propriedade e favorecer a agricultura”. Na mesma linha, Porto (op.cit. pág.98), cita um edito Real de 1753, que determinava que “se desse preferência aos que tiverem roteado e cultivado os sítios, mesmo em se tratando de rendeiros, pelo princípio de que as sesmarias foram dadas para exploração e não para se darem de renda”. Uma menção final deve ser feita ao Edito Real de 1795, que é considerado, dentre a vasta legislação portuguesa especificamente dirigida ao Brasil, como talvez a mais completa e minuciosa Lei de Sesmarias do período colonial. Este edito estabelecia que “os governadores não deverão conceder, principalmente em

⁶ Cf. *Livro das Terras*, 1860, de Vasconcelos, J.M.P., que reproduz documentos históricos dos arquivos do Governo da Bahia e dos arquivos da Fazenda Portuguesa. Apud Guimarães (1968, págs. 53-54; e Leite (1963, págs. 33-35).

⁷ É interessante ressaltar que, logo após a Independência, o Imperador Pedro I suspendeu o regime de concessão de sesmarias, sob a alegação de que, com o seu ato, o Brasil poderia praticar uma nova política de distribuição de terras capaz de estimular a imigração e facilitar o processo de conversão do país de uma economia baseada na escravidão para outra centrada na mão-de-obra livre. Alguns anos depois, o Imperador Pedro II fazia candentes apelos ao Parlamento para que fosse aprovada uma lei justa e democrática de distribuição de terras. Todavia, depois de muitas discussões, a nova Lei da Terra finalmente aprovada pelo Congresso brasileiro, no ano de 1850, teve um caráter extremamente conservador, legitimando todas as terras ocupadas, legal ou ilegalmente pelos grandes fazendeiros e eliminando, na prática, qualquer possibilidade de legalização, titularização e aquisição de lotes ocupados por pequenos posseiros ou moradores (BROWNE, 1972, pág.222 e segs.)

áreas próximas às capitais ou das margens de estradas e de rios navegáveis, mais do que meia légua de terra, para que a igualdade possa prevalecer entre todos os moradores” (apud Rodrigues, op. cit., pág. 80). Esta mesma lei proibia, ademais, a concessão de mais de uma sesmaria para cada pessoa, justificando-se tal proibição sob o argumento de que “ninguém deveria receber mais terra do que poderia ser capaz de cultivar por si mesmo ou com ajuda de escravos”, e reiterava, mais uma vez, o princípio da devolução, no caso de verificada a impossibilidade de cultivo (idem, pág. 80). O conteúdo “revolucionário” deste edito Real era tão forte que, mesmo diante da tradição de não obediência às leis portuguesas no Brasil, desta vez as elites locais formalmente se opuseram à Coroa portuguesa, obrigando o Rei a revogar o edito cerca de um ano após a sua promulgação (ibidem, pág. 80).

É desnecessário multiplicar, aqui, as evidências referentes às disputas entre colonos pobres e ricos proprietários, às inumeráveis demandas de residentes contra a expropriação de suas terras, e à abundante legislação portuguesa voltada para frear o processo de monopolização da terra na era colonial. As evidências já assinaladas são suficientes para se concluir que o padrão de uso e distribuição da terra, que o Brasil herdou sob o domínio português, foi certamente derivado do sistema de sesmarias, mas não da vontade e das legislações portuguesas – desde as primeiras cartas de concessão, até as sucessivas e reiteradas peças legislativas promulgadas para o Brasil durante mais de três séculos de jugo colonial. Ao contrário, todas as evidências sugerem que o regime fundiário que efetivamente veio a prevalecer na colônia foi, de forma essencial, o resultado do poder e da influência das elites rurais brasileiras.

É importante assinalar que as tentativas de Portugal de corrigir e redirecionar seja a sua política de concessão de terras, seja, principalmente, a de seus agentes na colônia, não resultou de qualquer magnanimidade do governo português, mas de sólidas razões de ordem econô-

mica e política. Uma melhor distribuição das terras servia aos interesses da Coroa portuguesa de várias e simultâneas maneiras. Primeiro, porque facilitaria a ocupação e o povoamento de um vasto território que era objeto de disputa por outras nações européias, as quais, insistentemente, invocavam o princípio da efetiva ocupação (a lei internacional do *Utī Possidetis*, vigente na Europa logo após os grandes descobrimentos) como a única forma de um país poder reclamar o direito à posse das novas terras descobertas. Segundo, porque ajudaria a resolver o importante problema da oferta de alimentos na colônia – um problema que Portugal não poderia resolver sozinho, dadas às limitações de sua própria economia. Vale a este respeito assinalar que, como as grandes *plantations* e as fazendas pecuárias, quando muito cuidavam de suas próprias necessidades, a escassez de gêneros alimentícios alcançava, com muita frequência, um estado de calamidade pública nas vilas e cidades brasileiras, criando sérios embaraços para a administração portuguesa. Além do mais, como a escassez de alimentos constituía, em si mesma, um obstáculo à política de povoamento e de penetração do interior, a monopolização da terra veio a ser vista, aos olhos de Portugal, como claramente danosa aos interesses imperiais. Uma outra importante razão que levou o governo português a desejar uma melhor distribuição das terras foi a própria necessidade que Portugal sentiu de promover a diversificação da base econômica da colônia. O declínio da atividade açucareira, já na primeira metade dos 1600s e, no século seguinte, o da mineração, representaram duros golpes para o Tesouro português, de modo que a busca de outras alternativas produtivas na colônia se tornava uma questão de vital importância para uma metrópole que se via num processo inexorável de empobrecimento.

A consecução dos objetivos da Coroa – que passavam necessaria-

“... a terra se tornou a fonte por excelência de renda, de riqueza, de prestígio e, acima de tudo, de poder...”

mente pela expansão da oferta de gêneros alimentícios e pela diversificação da economia – demandava, por razões óbvias, uma melhor distribuição das sesmarias, e aqui é possível localizar uma primeira fonte de explicação das tentativas portuguesas de frear a contínua expansão do latifúndio.

Essas tentativas, contudo, desde muito cedo geraram um grave conflito de interesses entre o governo português e as elites proprietárias da colônia, porque estas últimas passaram a ver, na aplicação das leis de sesmarias, uma limitação ao seu direito de propriedade e uma séria ameaça ao monopólio da terra.

Como muito cedo no Brasil, a terra se tornou a fonte por excelência de renda, de riqueza, de prestígio e, acima de tudo, de poder, a reação dos grandes proprietários de terra foi a de desenvolver uma crescente autonomia *vis-à-vis* a metrópole, como forma de resistência ao cumprimento de uma legislação fundiária que, se favorecia aos interesses imperiais, claramente não atendia aos das elites agrárias da colônia.

Não é de estranhar, portanto, que desde também muito cedo o governo português tenha se dado conta de que o excessivo poder das elites rurais brasileiras constituía formidável obstáculo à consecução de vários objetivos da metrópole⁸. E aqui é encontrado outro motivo que estava por trás das tentativas portuguesas de promover uma melhor distribuição das terras no Brasil, através do apelo ao cumprimento da lei das sesmarias: como esta lei continha, como principal provisão, a devolução à Coroa de todas as terras con-

⁸ Faoro assinala que o indígena, o estrangeiro e o senhor de terras eram os três grandes inimigos do reino português e afirma que o último era, de todos, o maior inimigo das autoridades coloniais (FAORO, 1975, vol. 1, pág.123 e págs.143-8).

“ ... a autonomia dos senhores de terra sobre viveu a todas as tentativas portuguesas de centralização... ”

cedidas mas não cultivadas, a sua aplicação claramente exerceria o efeito de enfraquecer o poder dos senhores de terra e, conseqüentemente, a sua autonomia perante as autoridades coloniais⁹.

Mas a autonomia dos senhores de terra sobreviveu a todas as tentativas portuguesas de centralização. Na verdade, aumentaram, com o tempo, o poder político e a autonomia das elites proprietárias brasileiras, em larga medida por conta do fato de que enquanto a base econômica do Brasil se expandia, a de Portugal declinava, no que resultava o enfraquecimento do poder metropolitano sobre a sua vasta e relativamente próspera colônia. Além do mais, deve ser assinalado que as políticas portuguesas no Brasil eram, não raro, ambíguas e contraditórias. Se Portugal tomava, de um lado, medidas às vezes drásticas para frear o poder dos latifundiários, de outro, não poderia ir muito longe na sua oposição aos interesses das elites rurais, já que o governo luso dependia dessa mesma classe para a realização da relação colonial – ou seja, para que fosse implementado o mecanismo de transferência de recursos da colônia para a metrópole. E, por fim, vale ressaltar que as autoridades portuguesas no Brasil geralmente se aliavam às poderosas elites locais, ambas, muito frequentemente, até mesmo se contrapondo à causa real – especialmente em assuntos relativos ao uso e distribuição da terra¹⁰.

3. Conclusões

Os fatos e argumentos aqui apresentados enfatizaram a enorme importância de fatores internos na formação social do Brasil colônia. No curso dos três séculos e duas décadas do domínio colonial português,

condicionantes locais deixaram marca profunda nos rumos do desenvolvimento do país, de tal sorte que é possível concluir que forças domésticas, talvez mais que externas, operaram como fatores determinantes do atraso do Brasil colonial, influenciando, redirecionando e alterando o curso e os resultados da colonização.

Comparado ao Brasil, Portugal era uma pequena e decadente potência imperialista. Em nível mundial, esse país se apresentava como um império em franco e inexorável declínio. A colônia, ao contrário, devido às suas dimensões e potencialidades, tornou-se, desde cedo, uma das principais fontes externas de sustentação econômica de uma metrópole empobrecida. Todavia, por ter desenvolvido uma economia quase exclusivamente de base latifundiária, os negócios internos da colônia passaram a ser crescentemente controlados por uma aristocracia de grandes proprietários, que monopolizaram muito precocemente vastas extensões de terras produtivas, impediram a diversificação da agricultura e bloquearam a emergência de uma classe de pequenos e médios agricultores, os quais, em outros países de colonização recente, contribuíram decisivamente para dar origem, em fase posterior, a um desenvolvimento capitalista mais democrático e avançado, tanto política quanto economicamente.

Em virtude do fato de a principal fonte de poder, ao longo de todo o período colonial, ter tido origem local ou no máximo provincial, e ba-

seado na propriedade da terra, a Coroa portuguesa e suas altas autoridades na colônia puderam ser constantemente e eficazmente desafiadas pelas elites políticas locais (que incluíam as cooptadas autoridades portuguesas de escalões inferiores), alcançando-se uma situação em que as políticas portuguesas para a colônia tinham remotíssimas chances de sucesso se não contassem com o decidido apoio das elites rurais brasileiras ou se conflitassem com os interesses dessas mesmas elites.

A experiência brasileira apresenta inúmeras evidências de que tendia sempre ao fracasso a implementação de qualquer iniciativa da Coroa que fosse vista como danosa aos interesses das elites locais. Este foi o caso, por exemplo, de uma série de medidas na área econômica que, embora ditadas por interesses imperiais, mesmo assim teriam produzido implicações positivas para o desenvolvimento da colônia, tais como a obrigatoriedade da construção de estradas contida nas cláusulas de doação de terras, os apelos à produção de alimentos, os incentivos à diversificação de culturas, as tentativas de melhorar a distribuição das terras e a promoção da imigração de pequenos colonos, além de várias outras iniciativas que poderiam ter resultado em melhorias tecnológicas tanto na agricultura, quanto nas atividades da mineração – as quais, eventualmente, poderiam ter propiciado o desenvolvimento de uma embrionária produção manufatureira ainda na época colonial¹¹.

⁹ O cumprimento da lei das sesmarias foi apenas uma das várias maneiras pelas quais o governo português tentou resistir ao poder das elites agrárias brasileiras. Um conjunto de outras iniciativas podem ser citadas, tanto compreendendo medidas diretamente destinadas a aumentar o controle da administração portuguesa sobre os negócios internos da colônia, quanto através de medidas indiretas, voltadas para o estímulo à formação de novos grupos sociais, de modo a tornar mais difusas as fontes de poder na sociedade colonial. O alargamento da burocracia do Estado, a fundação de vilas e cidades (criando-se, assim, uma base urbana na colônia para servir de contrapeso ao poder das elites rurais), a instalação de câmaras municipais, as constantes substituições dos quadros dirigentes na colônia por novos funcionários mais leais à Coroa, o ostensivo apoio à classe dos comerciantes e mercadores, e as inúmeras tentativas de promover a imigração de colonos açorianos para o Brasil – são ilustrações de algumas das iniciativas do governo português dirigidas ao aumento dos poderes centralizadores da metrópole (para uma discussão das tentativas portuguesas de aumentar o seu poder político na colônia vis-à-vis as elites locais, ver, por exemplo, Boxer (1962), Faoro (1975), Queiroz (1976), Guimarães (1968) e Roett (1984). No que se refere às iniciativas do governo português de fomentar a imigração de pequenos colonos durante o período colonial, ver particularmente Browne (1972).

¹⁰ Há uma vasta literatura disponível que enfatiza e documenta a autonomia que as elites rurais brasileiras gozavam durante a época colonial. Ver particularmente os trabalhos de Guimarães (1968), Queiroz (1976), Linhares (1979), Faoro (1975), Boxer (1962), Roett (1984) e Prado Jr. (1979).

¹¹ Novais (1979) descreve, com detalhes, o vasto número de iniciativas do governo português neste sentido.

Na mesma linha de raciocínio, também foi o caso de um amplo espectro de medidas proibitórias – dentre as quais se destacam, especialmente, o famoso Editó Real de 1785 proibindo a produção de tecidos, e os esforços para a eliminação do contrabando na colônia, que tantos prejuízos causavam ao erário imperial – que as autoridades portuguesas não tiveram poder suficiente para efetivá-las¹².

De todo o exposto, é possível concluir, então, que a efetiva capacidade que Portugal teve de bloquear o desenvolvimento da colônia foi muito menor do que se costuma acreditar, e que, de fato, o verdadeiro poder de obstrução do desenvolvimento do Brasil colonial resultou do comportamento das elites rurais brasileiras – estas sim, na realidade, os grandes e poderosos agentes políticos na colônia.

O regime de monopolização da terra e outras características perversas do sistema de uso do solo que a colônia herdou na época da independência – e que ainda se preservaram no Brasil moderno – explicam, sem dúvida, mais do que qualquer outro fator externo, o lento desenvolvimento do mercado interno, o retardamento da industrialização e a ausência de uma rede inter-regional eficiente de transportes (ferrovias, principalmente) – todos esses fatores constituindo, na verdade, os grandes obstáculos para que o Brasil emergisse, no século XXI, como uma nação desenvolvida e com padrões de distribuição de renda socialmente aceitáveis.

Referências bibliográficas

- BANDECCHI, B. *Origem do Latifúndio no Brasil*. Ed. Fulgor, São Paulo, 1963.
- BOXER, C.R. *The Golden Age of Brazil. 1695-1750 – Growing Pains of a Colonial Society*. University of California Press, Berkeley, 1962.
- BRANDÃO, A.F. *Diálogos das Grandezas do Brasil (1618)*. Tecnoprint Gráfica S.A., Rio de Janeiro, 1968.

¹² Uma análise detalhada da ineficácia dessas e outras tantas medidas proibitórias encontra-se em Galvão (1988).

BROWNE, G.P. *Government Immigration Policy in Imperial Brazil. 1822-1870*. Dissertação Doutoral, The Catholic University of America, 1972.

CAPISTRANO DE ABREU, J. "Introdução". In Brandão, A.F.: *Diálogos das Grandezas do Brasil*. Tecnoprint Gráfica S.A., Rio de Janeiro, 1968.

CIRNE LIMA, R. *Pequena História Territorial do Brasil*. Ed. Sulina, 2ª edição, Porto Alegre, 1954.

DIEGUES JR. M. *Establecimientos Rurales en America Latina*. Editorial Universitaria de Buenos Aires, B. Aires, 1967.

FAORO, R. *Os Donos do Poder – Formação do Patronato Político Brasileiro*. Ed. Globo/Ed. da Universidade de São Paulo, 2ª edição revista e aumentada, 2 vols., São Paulo, 1975.

FURTADO, C. *The Economic Growth of Brazil – a Survey from Colonial to Modern Times*. University of California Press, Berkeley, 1963.

GALVÃO, O. J. de A. *Regional Development in Brazil: A Study of Economic Integration in an Unevenly Developed Country*. Dissertação Doutoral, Universidade de Londres, 1988.

GUIMARÃES, A.P. *Quatro Séculos de Latifúndio*. Editora Paz e Terra, Ed. revista, Rio de Janeiro, 1968.

LEITE, A.C.T. *Gênese Sócio-econômica do Brasil*. Livraria Sulina, Porto Alegre, 1963.

LINHARES, M.Y. Leite. *História do Abastecimento – Uma Problemática em Questão (1530-1918)*. Binagri Edições, Ministério da Agricultura, Brasília, 1979.

LOBO, E.M. Lahmeyer. "Conflict and Continuity in Brazilian History". In Keith, H.H. e Edwards, S.F. (Eds.): *Conflict and Continuity in Brazilian Society*. The University of South Carolina Press, 1969.

NOVAIS, F.A. *Portugal e Brasil na Crise do Antigo Sistema Colonial, 1777-1808*. Ed. Hucitec, São Paulo, 1979.

Estrutura e Dinâmica do Antigo Sistema Colonial – Séculos XVI-XVIII. Cadernos CEBRAP, nº 17, São Paulo, 1974.

PORTO, C. *O Sistema Sesmarial no Brasil*. Ed. Universidade de Brasília, Brasília, (s.d.).

PRADO JR., C. *The Colonial Background of Modern Brazil*. University of California Press, Berkeley, 1971.

QUEIROZ, M.I. Pereira de. *O Mandarismo Local na Vida Política Brasileira e Outros Ensaios*. Ed. Alfa-Omega, São Paulo, 1976.

RODRIGUES, J.H. "A Concessão de Terras no Brasil – Das Sesmarias à Lei 601 de 1850". In Rodrigues, J.H.: *Notícia de Vária História*, Livraria São José, Rio de Janeiro, 1951.

Notícia de Vária História, Livraria São José, Rio de Janeiro, 1951.

ROETT, R. *Brazil: Politics in a Patrimonial Society*. Praeger Publishers, 3ª edição, 1984.



Departamento de Ciências Sociais Aplicadas
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO

Doutorado em Desenvolvimento Regional e Urbano

Área de concentração

- A dimensão Regional do Desenvolvimento
- Administração do Desenvolvimento