

TERRAS E ÍNDIOS NAS LEGISLAÇÕES DO BRASIL E DO MÉXICO, SÉCULO XIX

Pedro Abelardo de Santana

Pós-doutor pelo Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Sergipe
Professor de História do Brasil na Universidade Federal de Alagoas
pedroabelardo18@gmail.com

Resumo

Procuramos demonstrar, neste estudo comparativo entre o Brasil e o México, como as suas legislações de terras elaboradas no século XIX afetaram as comunidades indígenas. Leis similares foram adotadas nos diversos países independentes da América, frutos da ideia liberal de que a terra deveria ser transformada em propriedade privada. Nos países destacados, as intenções por trás da aprovação destas leis são diferentes, mas, ao nosso ver, os seus efeitos sobre as terras comunais dos índios tiveram nuances parecidas.

Palavras-chave: Terras indígenas; legislação; Brasil; México.

LANDS AND INDIGENOUS IN THE LEGISLATIONS OF BRAZIL AND MEXICO, THE XIX CENTURY

Pedro Abelardo de Santana

Abstract

We tried to demonstrate, in this comparative study between Brazil and Mexico, how their land laws elaborated in the 19th century affected indigenous communities. Similar laws were adopted in the various independent countries of America, fruit of the liberal idea that land should be turned into private property. In deployed countries, the intentions behind the passage of these laws are different, but in our view their effects on the communal lands of the indigenous had similar nuances.

Keywords: Indigenous lands; legislation; Brazil; Mexico.

Na década de 1840 aconteceram esforços no Brasil inteiro para modificar a situação dos indígenas através do incentivo à catequese.¹ Em Sergipe, isso aconteceu através da chegada de padres capuchinhos italianos e encaminhamento deles para as aldeias, da nomeação de director geral e diretores de aldeia, incluindo a criação do órgão Diretoria Geral dos Índios (1847). Porém, menos de um ano após a aprovação da Lei de Terras (1850), o entendimento das autoridades mudou. De repente, os índios deixaram de existir como visualizamos no relato do presidente da província, Pereira de Andrade:

Não existem índios selvagens nesta Província, e que os denominados índios, das chamadas aldeias de Água Azeda, Gerú, Porto da Folha, Pacatuba e Espírito Santo, não estão no caso de considerar-se como índios aldeados, sujeitos a diretorias (Relatório do Presidente Pereira de Andrade, 19 de julho de 1851).

A ênfase das autoridades na inexistência de índios ou na sua completa mestiçagem se explica pela tendência deles em atender aos interesses dos latifundiários de Sergipe em se apossar das terras das aldeias, muitas das quais, eram parcialmente ocupadas por senhores de engenho, criadores de animais, posseiros e arrendatários (SANTANA, 2015).

Um mapeamento das terras devolutas na província feito no último ano da década seguinte, indica poucas áreas devolutas, mas destaca-se, entre elas, a inserção das terras do aldeamento Água Azeda como devolutas (*Mappa dos terrenos devolutos existents na Província de Sergipe...* 29 de fevereiro de 1869).

Segundo a lei de 1850, as terras devolutas, isto é, públicas, deveriam ser medidas, demarcadas e vendidas em leilão. Neste processo, terras públicas, indígenas ou ocupadas por posseiros, eram transferidas para mãos de particulares. A maioria das terras indígenas foram perdidas nas décadas posteriores a aprovação da lei, porém não era o que estava previsto no artigo 75 do seu regulamento:

¹ Esta pesquisa foi iniciada com financiamento da CAPES enquanto realizei o doutorado sanduíche na Universidade de Salamanca, Espanha, em 2013, onde fui orientado por Izaskún Cuartero, a quem agradeço. Posteriormente, dei continuidade aos estudos como bolsista do Programa Nacional de Pós-doutorado (PNPD) da CAPES, desenvolvendo atividades no Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Sergipe, entre 2015 e 2017. Na UFS, sou grato aos professores Antônio Fernando de Araújo Sá e Bruno Gonçalves Alvaro.

As terras reservadas para colonização de indígenas, e por eles distribuídas, são destinadas ao seu usufruto; e não poderão ser alienadas, enquanto o governo imperial, por ato especial, não lhes conceder o pleno gozo delas... (Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854).

Como se vê, estava previsto o contrário do que aconteceu, pois a lei reservava terras para estabelecer colônias de índios “selvagens” até alcançarem o estágio de civilizados (artigo 12). Mais adiante, o regulamento também destinou parte das terras devolutas para a colonização de indígenas “selvagens” (Artigo 3º, §3º do Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854). Essa reserva não se aplicava aos índios de Sergipe porque estavam aldeados há mais de um século e foram considerados incorporados à população da nação.

Quanto aos aldeamentos formados no período colonial, seus habitantes ora eram considerados índios, ora descendentes, ora mestiços. Para estes, havia a promessa de, posteriormente, o governo imperial lhes “conceder pleno gozo” da terra, isto é, a repartição de partes das suas sesmarias em lotes distribuídos para famílias indígenas como propriedades particulares (Artigo 75, do Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854). Poucas vezes isso aconteceu em algumas províncias. A norma foi a expropriação paulatina até a perda total nas duas últimas décadas do Império.

Pela observação de Manuela Carneiro da Cunha (1992, p.20), “É em 1832, com efeito, que, pela primeira vez se legisla sobre a transferência de aldeias para os novos estabelecimentos e para a venda em hasta pública”. O interesse dos latifundiários nas terras das aldeias, percebido desde a fundação delas, foi o responsável pelas expropriações ocorridas em toda a província desde a segunda metade do século XIX.

Política de terras no Brasil

A transferência das terras comunais indígenas para mãos particulares, como visto, foi uma prática em todo o Oitocentos. O Regulamento das Missões (1845) e a Lei de Terras (1850) aceleraram o processo e deram o embasamento legal. Por isso, para entender esse contexto refletirei, de forma mais aprofundada, sobre as legislações de terras. Considerando não se tratar de uma especificidade do Brasil, faço comparações com lei similar e contemporânea no México. São três os principais estudos que tomo como base,

Terras devolutas e latifúndio, de Lúcia Osório Silva, e mais dois livros *Las estructuras agrárias e México y sus transiciones* de Antonio Escobar Ohmstede, os últimos para ver o caso mexicano.

Um dos estudos mais recentes e exaustivos sobre a lei de terras, o livro de Lúcia Osório Silva, mostra a tendência a ocupação do solo do país pela iniciativa privada. Para ela, a intenção da Lei de Terras (1850) era demarcar as terras devolutas e normalizar o acesso à terra por parte de particulares. Desde a época colonial, o acesso à terra no Brasil ocorreu através da concessão de sesmarias. Por este sistema, os portugueses como os novos donos da terra, enriquecem com o seu cultivo. Devido à grande disponibilidade de terras, novas concessões eram feitas para formar o senhorio rural, o qual não possuía o solo como patrimônio privado, mas o utilizava para usufruto. Assim, era a Coroa a possuidora do domínio eminente sobre as terras (SILVA, 2008, p. 26-38).

Durante o século XVIII, com o crescimento da Colônia, ocorreu o desrespeito às normas estabelecidas com outra forma de apropriação, a posse pura e simples. As posses eram comuns nas áreas de pecuária. Se tornaram posseiros tanto sesmeiros que não cumpriam as regras, quanto moradores “simples ocupantes”. O governo da metrópole, representado pelo marquês de Pombal, não possuía meios para obrigar o cumprimento das leis, mas tentou evitar as sesmarias incultas. Na segunda metade do século, o renascimento da agricultura piorou a situação. Contrariando as normas, a justiça passou a reconhecer os posseiros com cultura efetiva. Para Silva (2008, p. 63-85), o problema se avolumou até o ano de 1822 quando o governo decretou a suspensão da concessão de novas sesmarias.

Sobre essa suspensão das sesmarias até a convocação da constituinte, José Murilo de Carvalho fala que a questão ficou sem solução por mais uma década. Somente em 1835, começou-se a discutir uma legislação sobre sesmarias e colonização estrangeira. Na década seguinte, foi gestado um projeto derivado de uma doutrina importada e inspirada nas ideias de E. G. Wakefield para colonização da Austrália. No Brasil, era previsto a venda de terras públicas para financiar a colonização. O texto apresentado à Câmara dos Deputados, em 1843, mantinha a regra de vender terras, mas permitia a doação em faixa de 30 léguas da fronteira para a colonização de indígenas. Segundo Carvalho (1996, p. 305), essa lei “foi vetada pelos barões” ávidos para continuarem invadindo as terras públicas.

No período entre 1822 e 1850, a situação da propriedade da terra é descrita como caótica. A maioria das pessoas não possuía um título legítimo de domínio e a posse foi a única forma de aquisição do domínio da terra. O período é chamado por Lígia Silva (2008, p. 87-96) de “fase áurea do posseiro”. Com a paz na política e a prosperidade econômica do Brasil após 1840, a expansão do café exigia apropriação territorial. Inicialmente, havia disponibilidade de terras, depois começaram a ocorrer conflitos por elas. Esses fatos mostravam a necessidade de regulamentação da propriedade, não em todas as regiões do país, somente nas áreas produtoras de café, principalmente, o Rio de Janeiro.

As principais controvérsias sobre o projeto envolveram os deputados do Rio de Janeiro, os quais se empenharam pelas medidas relativas ao suprimento de mão de obra, mas discordaram daquelas referentes a propriedade da terra e aos impostos. Segundo o projeto de lei, quem não fizesse medição e titulação corria o risco de expropriação. A oposição maior foi contra “às taxas e impostos e às cláusulas de expropriação”, para muitos, seriam excessivas as despesas impostas aos proprietários (CARVALHO, 1996, p. 306-09).

Sempre associada à questão da terra, a colonização baseada no regime das propriedades pequenas e do trabalhador livre possuía como objetivo, de acordo com Carlos Oberacker Jr. (1976, p. 223-227), razões demográficas (povoar), morais (dignificar o trabalho manual), sociais (formar uma camada média), militares (defender as fronteiras), econômicas (abastecer as cidades e o exército). Até o ano de 1854, o governo doava glebas de terras aos imigrantes, mas, a partir deste ano, regulamentada a lei de terras, elas passaram a ser vendidas.

A aprovação do ordenamento jurídico em 1850 opôs o Estado e proprietários de terras, de acordo com Lígia Silva (2008, p. 127-36). Estes não desejavam regularizar a propriedade porque poria fim a expansão de suas propriedades através da ocupação. Muitos intérpretes da lei a associam ao fim do tráfico de escravos, ao surto cafeeiro e ao fortalecimento do Estado. Com o fim do tráfico, a imigração de trabalhadores precisava ser financiada com recursos da venda de terras pelo Estado. Eis a razão da aprovação da lei.

João Luis Fragoso traça o perfil básico da economia brasileira no século XIX: escravista, exportadora, eixo econômico sediado no sudeste cafeeiro. Considera o Brasil uma sociedade em transformação, dando como exemplos a abolição do tráfico e a aprovação da Lei de Terras. Entretanto, o fim da escravidão não garantiu a passagem para uma economia capitalista, permanecendo diversos tipos de relações não capitalistas: parceria, colonato, morador etc. Nosso interesse está nas considerações de Fragoso (1990, p. 145-8) sobre a Lei de Terras. Segundo ele, esta foi criada pela elite escravista, prevendo o registro de todas as terras ocupadas e a aquisição por compra. O resultado teria sido a transformação do trabalhador livre ou ex-escravo em produtor de riquezas para outros.

O cenário que motivou a aprovação da lei de terras foi o da região Sul, especialmente, o Rio de Janeiro, onde ocorria a expansão da área de fronteira, isto é, a “contínua criação renovada de sistemas agrários escravistas mercantis em áreas de fronteiras”. Nesta província, eram os comerciantes de grosso trato que comandavam a reprodução ampliada da economia. Para Fragoso (1990, p. 150-59), “a criação de sistemas agrários escravistas-mercantis em áreas de fronteiras, é a remontagem em escala regional daquela sociedade”. O funcionamento deste sistema agrário se dava através da “incorporação de mais terra e mais força de trabalho”, prática existente devido a presença de uma fronteira agrícola aberta. Com a expansão agrícola, o monopólio sobre a propriedade da terra ficava nas mãos de poucos. Esse é o quadro do Rio de Janeiro, mas, certamente é similar ao que se deu em Minas Gerais e São Paulo. A agricultura extensiva existiu onde a fronteira agrícola estava aberta e havia mão de obra disponível.

Como foi dito, o projeto era apenas do interesse dos cafeicultores do Rio de Janeiro, região onde acontecia o auge da exportação do café e sentia as pressões para a abolição do tráfico de escravos. Sobre as relações dos proprietários com o governo, o projeto revelou a presença no governo de representantes da grande lavoura de exportação. Para os opositores de outras províncias, principalmente São Paulo, “o problema da mão de obra não era ainda premente”. Essa reivindicação dos produtores fluminenses, buscava fazer com que todos os proprietários do país pagassem pelos custos de importar mão de obra livre, por isso, gerou “verdadeira divisão entre grupos de proprietários cujos interesses não coincidem” (CARVALHO, 1996, p. 310).

Para a historiografia predominante, o objetivo da Lei de Terras era “vedar o acesso à terra aos imigrantes”. A interpretação de Lígia Silva é diferente, para ela a lei tornou a terra uma mercadoria aceitável como penhora, ou seja, criou um “mercado de terras” (2008, p. 139-49). No geral, a lei de 1850 tratou da imigração e da regulamentação da propriedade da terra, além de estabelecer a compra e venda para a aquisição de terras, revalidar sesmarias cultivadas e posses “mansas”. Era obrigação dos particulares medir as posses e sesmarias, enquanto cabia ao governo medir as terras devolutas. Estas poderiam servir para colonização indígena e fundação de povoações, ações que o governo deu como encargo para a Repartição de Terras Públicas (SILVA, 2008, p. 154-57).

Inicialmente, o projeto foi obstruído pelos liberais, mas foi reapresentado com a volta dos conservadores ao poder. A lei aprovada, em 1850, deu ênfase a facilitação da vinda de colonos, eliminou o imposto territorial e a perda da propriedade, mas despertou a resistência dos proprietários e o governo foi incapaz de vencê-la. Na visão de Carvalho (1996, p. 311-19), os relatórios dos ministros do Império e da Agricultura, de 1855 até 1889, mostram a frustração para executar a lei. Havia dificuldades para se fazer o registro paroquial, a separação e medição das terras públicas, a revalidação de sesmarias e a legitimação das posses após a medição e demarcação. Além da repugnância dos proprietários contra a execução da lei, a discriminação das terras públicas também não avançou. As dificuldades residiam na organização da burocracia encarregada de implementar a lei.

Outra explicação sobre o objetivo da lei é dada por Lígia Silva (2008, p. 158-59), para quem sua finalidade era, além de levantar fundos para a imigração, tornar a terra garantia de hipotecas. A autora concorda que classes dominantes resistiram contra a proibição da posse, principalmente, porque, para os posseiros serem legitimados, era exigida cultura efetiva e moradia habitual. Em síntese, a lei de terras buscou fazer a transição da forma de propriedade concessionária para a forma burguesa.

Passados os períodos conturbados do Primeiro Império e da Regência, se iniciou a fase conhecida como “pacificação”, a qual promoveu o controle da população urbana e do campo, dos escravos, mas, sobretudo, garantiu para o trono o apoio do grande comércio e da grande agricultura. O chamado regresso conservador demonstrou que “a monarquia era capaz de manter a ordem no campo e na cidade”, e “poderia ser o árbitro confiável

para as divergências entre os grupos dominantes” (CARVALHO, 2011, p. 254-55). Foi nesse panorama que aprovou-se a política de terras, quando o regresso devolveu poderes ao governo central, através da interpretação do Ato Adicional (1840) e reforma do Código Criminal (1841). No ano de 1850, estando no poder a trindade saquarema, o governo sentia-se forte para enfrentar dois problemas: o tráfico de africanos e o problema da estrutura agrária e da imigração.

Essas mudanças foram provenientes da homogeneidade ideológica da elite imperial, a qual recebia a mesma educação e treinamento político. Para Carvalho, se verificou um processo de acumulação de poder entre 1837 e 1850, quando ao regresso conservador uniram-se o rei, a alta magistratura, o grande comércio e a grande propriedade (isto é, a cafeicultura fluminense). Foi preciso superar as rebeliões regenciais que dificultaram um sistema nacional de dominação com base na monarquia. As ondas de revoltas ora reuniam a tropa e a população urbana, ora os escravos e libertos na Revolta dos Malês, ou envolviam pequenos proprietários, camponeses, índios e escravos na Guerra dos Cabanos (PE) e Cabanagem. Também a Farroupilha e as revoltas liberais em São Paulo e Minas Gerais envolveram a elite (2011, p. 249-252).

Quanto a aplicação da Lei de Terras e seus efeitos, os estudiosos do tema defendem que ela não foi amplamente aplicada. Parte da causa era a falta de recursos humanos como agrimensores e engenheiros, também houve oposição dos latifundiários. Por outro lado, o problema da terra nunca foi tão agudo quanto o tráfico e a abolição. Assim, na ótica de Carvalho (1996, p. 322) a lei “mostrou a incapacidade do governo central em aprovar ou implementar medidas contrárias aos interesses dos proprietários na ausência de pressões extraordinárias”.

Foram poucas as terras demarcadas nas províncias até a década de 1880, quando o governo retomou os trabalhos. Não conseguindo demarcar as terras particulares, o governo se preocupou apenas com as terras devolutas. No período, as comissões de demarcação funcionavam apenas em seis províncias, incluindo Pernambuco e Bahia. Em Sergipe, somente havia ocorrido três vendas de terras. Enquanto isso, persistiam as denúncias de abusos cometidos contra o patrimônio do Estado, isto é, ocupações de terra, gerando problemas sociais e crimes no campo. Não se conseguiu acabar com a invasão. Ocorreu até, no Registro do Vigário, anotações com datas anteriores a 1856

como forma de burlar a lei. Essa prática somente ocorria porque os governos provinciais facilitavam tudo aos posseiros.

Ao se aproximar a abolição, de acordo com Lígia Silva (2008, p. 232-243), “o problema da demarcação das terras devolutas era do interesse dos fazendeiros de todas as regiões”. Cafeicultores eram contra destinar as terras devolutas para colonos e posseiros, resistindo à demarcação. Enfim, a política de terras fracassou, pois, políticos liberais ou conservadores eram defensores da grande propriedade e dos posseiros.

A lei teve dois regulamentos, em 1854 e 1876. O primeiro definiu as atribuições da Repartição Geral das Terras Públicas, incluindo apontar as terras destinadas à colonização agrícola. Um inspetor dirigia os trabalhos de medir e fazer mapas, enquanto o juiz comissário, subordinado ao presidente da província, julgava as pendências. Em relação aos índios, pela lei cabia ao governo a faculdade de “reservar terras para a colonização dos indígenas” (SILVA, 2008, p. 186-87), ao invés de garantir para eles as terras que ocupavam. Os índios, ou foram expropriados ou passaram a depender da benevolência do Estado para permanecer com as terras das aldeias. Posteriormente, o governo mandou extinguir os aldeamentos, cujas terras poderiam ser vendidas, aforadas ou legitimadas na posse particular. O mesmo regulamento criou o registro das terras possuídas chamado de Registro do Vigário ou registro paroquial. O Regulamento de 1876 não alterou a situação de oposição à lei. Nas províncias, as pressões políticas resultavam na dissolução das comissões de medição e, continuava a invasão das terras devolutas.

Diante da nossa argumentação central sobre a aceleração da perda das terras das aldeias após aprovadas as leis de terra, listamos alguns estudos que mostram o desenrolar desse processo: *História dos índios no Brasil*, de Manuela Carneiro da Cunha, *Os índios e a ordem imperial*, de Carlos de Araújo Moreira Neto, *Os índios em Sergipe Oitocentista*, de Pedro Abelardo de Santana, *Terras e índios*, de Maria do Carmo Sampaio Di Credo. É importante frisar que a lei brasileira não expropriava os índios, mas as autoridades acharam um subterfúgio para subtrair as suas terras, alegaram que eles não existiam mais.

Considerando que este texto compara as políticas de terras do Brasil e do México, com destaque para os impactos nas aldeias de índios, lembramos do estudo de Emilia Viotti

da Costa sobre a comparação entre as políticas de terras do Brasil e Estados Unidos. Em sua visão, os problemas da terra e da mão de obra sempre estiveram relacionados. Transformar a terra em propriedade privada e estimular o trabalho livre eram exigências da expansão dos mercados e do capitalismo.

Segundo Costa (2010, p.172), “Nos lugares onde a terra tinha sido explorada apenas parcialmente” houve a expansão do mercado com a expulsão dos arrendatários e meeiros, expropriação de pequenas comunidades proprietárias, como os índios. Nas áreas onde existia “a terra virgem e disponível” aconteceu a expansão das fronteiras agrícolas. A autora relaciona o *Homestead Act* de 1862 e a Lei de Terras de 1850, os quais, conduziram a políticas opostas. Para Costa (2010, p.173-74), em síntese, a lei brasileira proibiu a aquisição de terras públicas que não fosse pela compra. Desde o debate parlamentar que antecedeu a lei, ela percebe duas concepções em jogo: a proposta de a propriedade da terra deixar de ser prestígio social para tornar-se poder econômico, e a defesa da substituição do trabalho escravo pelo trabalho livre.

A política de terras resultou da transição da concepção tradicional da terra para a concepção moderna, isto é, de terra como usufruto para propriedade privada. A transição se iniciara no século XVI e foi concluída no XX. No Brasil, após a Independência o processo se acelerou devido as mudanças econômicas e sociais provocadas pela expansão do mercado internacional. Na Colônia as doações de terra eram feitas a fim de evitar a concentração nas mãos de poucos, porém essa intenção foi burlada pelos senhores de engenho. Por meio de arrendatários e meeiros, esses proprietários tinham o controle sobre os homens e a terra. Com a grande disponibilidade de terra virgem, muito colono teve acesso a terra por meio da ocupação, gerando uma economia de subsistência (COSTA, 2010, p. 174-177).

O Conselho de Estado começou a discutir o projeto em 1842, o qual era baseado nas teorias de Walkefield e, de acordo com Costa, buscava “criar obstáculos a propriedade rural” para forçar o trabalhador livre a se empregar nas fazendas (2010, p. 178).

Esperava-se que, após a aprovação do projeto, haveria o aumento do preço da terra e os valores adquiridos com as vendas financiariam a colonização, dessa forma, seria estimulado o uso mais intenso do solo, colocando fim ao latifúndio improdutivo, considerado um dos males do país. Além disso, a lei acabaria com os arrendatários, que

trabalhavam somente dois ou três dias por semana e, a legitimação das propriedades faria cessar os conflitos por terra. Entre os opositores ao projeto, havia aqueles que denunciavam ser uma medida apenas do interesse dos fazendeiros do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais. Alguns recomendavam a “doação de terras para imigrantes como um meio de atraí-los” para formar a mão de obra livre. Para Costa (2010, p. 181-183), a lei aprovada visou “fomentar o sistema de *plantation*”, forçando a um uso mais racional da terra e dificultando o acesso de imigrantes a ela.

No tocante a política de terras nos Estados Unidos da América, estabelecida pelo *Homestead Act* de 1862, Costa (2010, p. 183-185) opina que teve efeito contrário a lei similar do Brasil porque doava terras a todos os que desejassem nelas se instalar. Naquele país as autoridades eram favoráveis a pequena propriedade, porque o princípio em que se baseavam concebia a ideia da “terra livre e trabalho livre” como conceitos inseparáveis. O conflito entre os que defendiam e os que se opunham ao projeto americano, pode ser visto como uma tensão entre o Norte e o Sul. O Sul foi contra devido a prevalência do trabalho livre no *Homestead Act*. Os E.U.A. buscaram formar a pequena propriedade, acabando com o latifúndio. Enquanto a pequena propriedade era vista como fonte de desenvolvimento, a concentração era tida como fonte de inquietação social. Os americanos visavam acabar com as terras que eram mantidas inexploradas e atrair imigrantes para explorá-las.

Com relação aos índios americanos, sabemos que o Estado estabeleceu como política as guerras de extermínio, a formação de reservas e a compra das suas terras para repassá-las aos proprietários privados. Essa prática antecedeu ao *Homestead Act* e continuou após ele. Segundo Guedes (2006, p. 12), “primeiro foram negociadas as terras indígenas, em tratados semelhantes aos feitos com nações estrangeiras”, a maioria delas foram compradas por preços que variavam entre 1 centavo e 1 dólar o acre. Depois o governo vendeu essas propriedades por preços mais altos em leilões públicos.

Política de terras no México: situação dos *pueblos* indígenas

Na mesma década na qual o Brasil aprovou a sua lei de terras, o México também votou a sua em 25 de junho de 1856, a Lei Lerdo (homenagem ao seu formulador e

regulamentador Miguel Lerdo de Tejada). Segundo Antonio Escobar Ohmstede, principal estudioso usado neste artigo, a lei permitia a venda das terras indígenas, mas, estes, para se defender formaram sociedades agrárias ou propriedades compartilhadas para tentar manter os bens das comunidades. Duas décadas antes, em 1830, a Lei de Colonização havia permitido aos estados mexicanos fazer leis próprias destinando as terras devolutas (*baldios*) para a colonização. A tendência da política de terras desde meados do século era ocupar, colonizar e titular as terras, como resultado ocorreu a desigual e injusta distribuição da propriedade, essa é a opinião de Escobar Ohmstede (2010, p. 21-24). Um traço característico das legislações da época era acusar as comunidades indígenas (*pueblos*) como a causa do atraso do país.

Após a independência política, os legisladores mexicanos buscaram distribuir individualmente as terras para os índios. Ao mesmo tempo, a propriedade privada era protegida e considerada inviolável. Para o índio exercer a sua cidadania deveria ser transformado em proprietário, fato concretizado pela Lei Lerdo (1856). Antes, pelas leis de 1836, nenhum mexicano podia ser privado de propriedade particular. A mesma legislação exigiu um determinado nível de riqueza para o candidato a cargo eletivo, assim somente era considerado cidadão com direito a ser eleitor primário quem ganhasse determinados valores anuais. Esse liberalismo censitário somente foi abolido em 1857. A tendência em todo o século XIX era a de repartir a propriedade comunal. Outra lei de 18 de abril de 1828 transformou a propriedade comunal em particular. Segundo Muñoz e López (1998, p. 393; 410-18), muitos estados da federação também criaram suas leis para repartir as terras comunais. Porém, o descumprimento da legislação foi alto e os índios continuaram vivendo em comunidades. Indígenas e legisladores resistiam e não demonstravam interesse em fazer a desamortização das terras.

Os conflitos no campo agravaram-se a partir das décadas de 1840 e 1850 devido aos problemas agrários. Nesse período, o governo confiscou e vendeu terras indígenas para sustentar gastos com golpes de estado e guerras. Para controlar os conflitos, garantir a segurança no campo e cortar o poder dos caciques, criaram-se forças policiais no campo, mantidas com recursos de latifundiários. As fazendas foram outros focos de conflitos. Alvos dos ataques indígenas durante a guerra insurgente, consolidada a independência ocorreu o inverso. De acordo com Muñoz e López (1998, p. 441-45), o

crescimento delas ocorreu em toda a primeira metade do Oitocentos, tendo surgido mais de mil fazendas e aumentado o tamanho das existentes, algumas vezes ocupando as terras dos *pueblos* indígenas. Medidas legais anteriores, como um decreto de 23 de janeiro de 1827, legalizaram essas terras usurpadas.

Mesmo acabando com as terras comunais, a lei de terras (1856), somente teve aplicação imediata próximo dos centros urbanos. A condição dos camponeses indígenas piorou porque os funcionários locais que os ajudariam a adquirir terras eram latifundiários, portanto, tendenciosos. Além disso, não era vantagem para os índios vender as terras comunais porque perdiam as rendas provenientes dos arrendamentos. Quanto as terras devolutas (*baldios*), somente o governo central do México poderia utilizá-los para a colonização, por isso, foram anuladas várias alienações feitas pelos estados, legisladores e chefes políticos. Para Muñoz e López (1998, p. 462-483), nesse cenário aconteceram excessos, contrariando as leis federais, alguns estados procuraram facilitar o acesso dos indígenas às terras baldias que ocupavam.

Na época, alguns índios possuíam propriedades privadas, mas a maioria usufruía do fundo legal, também chamado terras da comunidade. Eram territorialidades que iam além das demarcações oficiais. No século em estudo, se observou tanto a perda das terras comunais, como a apropriação de terras devolutas por parte dos indígenas. Assim, eles não foram apenas vítimas de expropriação. Os índios usufruíam quatro formas de ocupação agrárias: fundo legal ou terras comuns, *ejidos* (Terreno comunal a las afueras de una población que se destina a servicios comunes, como eran os pastos de ganado), montes e bosques. Quando a Lei Lerdo privatizou as terras comunais e alienou os camponeses indígenas, segundo Escobar Ohmstede (2010, p. 53-59), estes reagiram de diferentes formas, uns demarcaram e individualizaram as terras comunais, alguns fizeram vendas fictícias entre os povoadores, outros as conservaram até depois de 1875, por fim, outros formaram sociedades agrárias.

Entre os anos 1821 e 1870, os indígenas também conservaram ou expandiram suas terras graças à compra, vitória na justiça e invasões. Com a lei de desamortização e repartição, os índios lutavam não contra a lei, mas para que as terras fossem repartidas entre os membros das suas comunidades. Segundo Escobar Ohmstede (2010, p. 60-63), o *condueñazgo* foi uma forma encontrada para a manutenção das terras comunais. Eram lotes de propriedade individual ou comunitária, cada qual possuía uma junta diretiva

que não estava subordinada às autoridades municipais. Depois de 1880, esse tipo de propriedade acabou transformando as terras das comunidades em pequenas propriedades e dificultando os laços comunais.

A prática de transformar as terras mexicanas em propriedade privada teve início no período colonial como mostra o estudo de Torrales Pacheco (2005, p. 40-55). De tempos em tempos, a Coroa espanhola realizava confirmações e composições para legitimar as propriedades. A “confirmação” era um ato para ratificar as posses legalmente adquiridas e a “composição” legitimava as posses ilegais. A composição se dava mediante o pagamento de uma soma em dinheiro. As primeiras confirmações e composições ocorridas em terras da América espanhola ocorreram em 1598, outras aconteceram nos séculos XVII e XVIII. Era a forma encontrada pela Coroa para transferir a terra para proprietários privados. Algumas vezes, durante uma crise econômica, acelerava-se esse processo com a finalidade de arrecadar recursos para guerras e proteção das colônias.

Partes das terras indígenas acabaram nas mãos de particulares, seguindo o procedimento citado. Explicando melhor, as terras dos índios eram ocupadas ou compradas irregularmente, posteriormente a Coroa fazia as confirmações e composições, legalizando-as como propriedades privadas. Foi uma prática utilizada em muitas províncias do México. Segundo Torrales Pacheco (2005, p. 58, 63, 78), jamais aconteceu a “composição” para beneficiar os indígenas que haviam ocupado terras. Exceto uma composição ocorrida entre 1707 e 1717, desta vez foram incluídas as aldeias indígenas. No caso do índios de Cholula, a composição das terras foi concluída em 1709, ficando estabelecido que eles não poderiam vender, doar ou alienar sem licença do governo.

Quem também fala do documento chamado *composiciones*, utilizado para conceder os títulos legais da propriedade privada e das terras dos índios, é Escobar Ohmstede (2010, p. 15-19). Sem esses títulos as propriedades eram consideradas devolutas. Uma regulamentação datada de 1804 e denominada *Real Cédula*, acentuou os conflitos no campo porque promoveu a expansão da fronteira agrícola e deu autorização para a Igreja cobrar os empréstimos fornecidos aos proprietários privados e as povoações indígenas. Esses empréstimos serviam para financiar a produção agrícola e a cobrança passou a acontecer quando os devedores não podiam pagar os débitos. Os

descontentamentos advindos desta prática resultaram na isenção dos índios, em 1810, de fazer esse pagamento. Iniciado o movimento por independência no mesmo ano, governo espanhol tomou medidas para por em circulação as terras consideradas pouco produtivas, no caso das terras comunais indígenas, deveriam ser repartidas individualmente.

Na década seguinte a aprovação da Lei Lerdo, outra decisão, a *Lei Sobre Ocupação e Alienação de Terrenos Baldios* (1863), legalizou as terras com defeito nos títulos originais, ou seja, muitas das terras anteriormente usurpadas dos indígenas. Nas três últimas décadas do Oitocentos, entre 1870 e 1890, através das armas ou da justiça proprietários se apoderaram de mais terras dos índios e de “rancheiros” (equivalente a posseiro). Para Escobar Ohmstede (2010, p. 25), seguindo a tendência da concepção liberal da propriedade, a terra mexicana tornou-se mercadoria para comprar, vender e acumular.

Fica patente em todo o século o avanço das propriedades privadas sobre as comunidades indígenas. Durante o governo de Porfirio Díaz (1876-1880; 1884-1911) a tendência permaneceu e as comunidades indígenas perderam a personalidade jurídica. Foram duas as leis que concentraram as propriedades: a Lei de Colonização de 1875 e a Lei de 26 de março de 1894. Ambas estimularam as companhias privadas a atrair colonos, no final, as empresas ficaram com a propriedade das áreas como pagamento pelos gastos com medição e demarcação. Pela lei de 1894, eram consideradas muito extensas as terras dos indígenas, sendo assim, qualquer cidadão podia denunciar essas terras sem limitação de extensão e reclamá-las para si. Na visão de Escobar Ohmstede (2010, p. 26-28), dessa lei resultou a expropriação das comunidades de índios, municípios e pequenos proprietários.

Um tipo de propriedade denominado *Haciendas* (fazenda), se expandiu no México do século XVIII. Ao se expandirem, essas propriedades privadas absorveram a força de trabalho de índios e mestiços. Pela informação de Escobar Ohmstede (2010, p. 37-45), seus donos eram *encomenderos*, proprietários de minas, comerciantes, funcionários, nobres e caciques indígenas, padres e ordens religiosas. Na década de 1870, ocorreu nova expansão motivada pela estabilidade política e econômica. Desde o seu surgimento, as fazendas, viviam em conflitos com as comunidades indígenas e a situação foi agravada quando se aprovou a exigência de validar as propriedades com

títulos e mapas cartográficos. Com a exigência, as fazendas acabaram incorporando as terras dos indígenas, os quais também foram prejudicados com a titulação de outro tipo de propriedade, as terras comunais, pois, durante anos, elas estavam nas mãos de arrendatários que se sentiam seus donos.

Em síntese, destacamos alguns dados sobre a perda das terras indígenas em alguns estados como Oaxaca. De acordo com Pastor, “El periodo de 1821 a 1856... hemos llamado la privatización informal de las tierras comunales”. Após 1856, aconteceu uma “desamortización informal de las tierras de las corporaciones indígenas, con sus secuelas de acumulación y proletarización...”. Segundo o mesmo autor, “En los últimos meses de 1856 menudean las compras obviamente especulativas de terrenos desamortizados a las corporaciones indígenas” (PASTOR, 1987, p.459 e 475).

No mesmo sentido, Medrano e Gutiérrez comentam os efeitos da Lei de 1856, “la cual permitía que las tierras comunales de los pueblos fuesen divididas, repartidas e individualizadas” e também “facilitó que un gran número de pueblos pierdieran el usufructo de sus tierras poseídas en común” (2012, p. 44). Esses são alguns exemplos de como parte das terras dos índios mexicanos foram expropriadas e entregues a proprietários privados.

Considerações Finais

Regulamentar a propriedade da terra foi uma necessidade dos diversos estados americanos décadas após as suas independências. Cada colônia e depois país adotou diferentes estratégias para transferir as terras do novo mundo para mãos particulares, entretanto, após meados do Oitocentos, prevalecendo a concepção liberal da propriedade, as decisões tenderam a transformar as diversas formas de acesso à terra, adotando uma só prática, a privada, na qual a terra como mercadoria podia ser vendida.

Com diferenças históricas, sociais e políticas, Brasil e México adotaram medidas com finalidades similares, isto é, tornar a terra uma propriedade privada. Em um dos estudos citados, os Estados Unidos da América criou norma semelhante. Nosso interesse foi mostrar como tais políticas afetaram as populações indígenas dos dois países. Estamos

cientes que ser índio no Brasil e no México possuía significados diferentes, entretanto, nada nos impede de apontar algumas similitudes.

Exemplo, as terras dos índios em ambos os países era comunal, para uso de todos, não possuía cunho privado. Porém, em raros casos antes das leis de desamortização se encontra índio proprietário. Outro exemplo, a usurpação das terras, esbulho, alienação ou outro sinônimo que se queira usar, era uma realidade desde o período colonial, mas as leis do século XIX, sem citarem expressamente os índios no caso do Brasil, acabaram acelerando o processo de transformar as terras das comunidades para o domínio particular. Geralmente, as comunidades resistiam, com poucas vitórias e muitas derrotas.

De forma sintética, apontamos alguns estudos que comprovam como as leis de desamortização nos dois países resultaram na perda das terras de muitas comunidades de índios. Para o Brasil, destacamos obras de Manuela Cunha, Lígia Silva e Pedro Santana. No caso mexicano, os trabalhos de Escobar Ohmstede, Rodolfo Pastor e Josefina Pacheco indicam a mesma prática. Quanto à situação das comunidades usurpadas de um bem tão precioso, é assunto para outro trabalho.

Referências

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem: a elite política imperial; Teatro de sombras: a política imperial**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, Relume-Dumará, 1996.

COSTA, Emília Viotti da. “Política de terra no Brasil e nos Estados Unidos”. In: **Da Monarquia à República**. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

CARNEIRO DA CUNHA, Manuela. (Org). **História dos índios no Brasil**. SP: Companhia das Letras; Secretaria M. de Cultura, FAPESP, 1992.

CARNEIRO DA CUNHA, Manuela. (org.). **Legislação indigenista no século XIX: 1808-1889**. São Paulo: Edusp: Comissão Pró-Índio de São Paulo, 1992.

DI CREDO, Maria do Carmo Sampaio. **Terras e índios: a propriedade da terra no Vale do Paranapanema**. São Paulo: Arte & Ciência, 2003.

ESCOBAR OHMSTEDE, Antonio. **Las estructuras agrárias**. Pueblos de indios y propiedades privadas. México: Nostra Ediciones, 2010.

ESCOBAR OHMSTEDE, Antonio; BUTLER, Mattew (Coords.). **México y sus transiciones: reconsideraciones sobre la historia agraria mexicana, siglos XIX y XX**. México: CIESAS, 2013.

FRAGOSO, José Luis. “O Império escravista e a república dos plantadores”. In: LINHARES, M^a Yeda. (org.). **História Geral do Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro. Análise comparativa do processo de transferência de terras públicas para o domínio privado no Brasil e EUA. **Revista de Economia**, v. 32, n. 1, p. 7-36, jan./jun. 2006. Editora UFPR.

MEDRANO, Ethelia R.; GUTIÉRREZ, Claudio B.; GUTIÉRREZ, Florêncio B. **La lucha por la tierra: los títulos primordiales y los pueblos indios en México, siglos XIX y XX**. México: FCE, 2012.

MELLO, Evaldo Cabral de. **O Norte agrário e o Império: 1871-1889**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

MOREIRA NETO, Carlos de Araújo. **Os índios e a ordem imperial**. Brasília: CGDOC/FUNAI, 2005.

MUÑOZ, Manuel Ferrer; LÓPEZ, Maria Bono. **Pueblos indígenas y Estado nacional**. México: Nostra Ediciones, 2010.

OBERACKER JR., Carlos H. A colonização baseada no regime da pequena propriedade agrícola. In: HOLANDA, S. B. (Org.). **História Geral da Civilização brasileira / O Brasil monárquico**. São Paulo; Rio de Janeiro: DIFEL, 1976. (3º volume, tomo II).

PASTOR, Rodolfo. **Campesinos y reformas: La mixteca, 1700-1856**. México: El Colegio de México, 1987.

SANTANA, Pedro Abelardo de. **Os índios em Sergipe oitocentista: catequese, civilização e alienação de terras**. Salvador: UFBA, 2015. (Tese de doutorado em História).

SILVA, Lígia Osório. **Terras devolutas e latifúndio**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2008.

TORRALES PACHECO, Josefina María Cristina. **Tierras de indios, tierras de españoles: confirmación y composición de tierras y aguas en la jurisdicción de Cholula (siglos XVI-XVIII)**. México, DF: Universidad Iberoamericana, 2005.

Recebido em 15/12/2017

Aprovado em 06/01/2018