

## Opacidade da lei: legislação agrária mineira

Opacity of a Brazilian agrarian  
legislation<sup>1</sup>

Michelle Nunes de Moraes<sup>2</sup>



**Resumo:** O desconhecimento do escopo dos instrumentos normativos, por não compreensão ou por falta de acesso, é caracterizado como “opacidade do direito”. A opacidade do direito pode dar-se devido ao excesso de normas (Leis, Decretos, Portarias etc.) num determinado regime o que é observado, por exemplo, na legislação agrária mineira. Estado de Minas Gerais, na década de 1940, voltou seu interesse para o desenvolvimento e exploração dos recursos minerais do Médio Rio Doce e a forma de levantar recursos, para tais empreendimentos, foi a venda de terras devolutas, o que contribuiu para que alguns fazendeiros constituíssem grandes fazendas anexando glebas de moradores habituais. Isso foi possível graças à legislação complexa e confusa que amparava o processo administrativo de concessão de terras, cuja característica pode ser denominada de opacidade do direito. **Palavras-chave:** Direito; Terra; Opacidade do direito; Legislação agrária mineira; Médio Rio Doce.

**Abstract:** This article deals with the ignorance of the scope of the normative tools due to lack of understanding of the Law or its access that characterizes the law opacity. The opacity of the law is due to the excess of norms (Laws, Decrees, Ordinances and so on.) as one can find in the agrarian legislation of Minas Gerais Brazilian State. This State, in the 1940s, turned his interest focus to the development and exploitation of the mineral resources of the Middle Rio Doce at geographic east center of the State. As a way of raising funds of this endeavour, the sale of vacant lands was at stake. This economic policy was the first step for some farmers to constitute the property of large piece of land via annexation of plots of former inhabitants. This was possible thanks to the complex and confusing legislation that was at the ground of the administrative process of land appropriation and also known as opacity of the law. **Keywords:** Law; Land; Opacity of law; Brazilian agrarian legislation; Middle Rio Doce.



## Considerações iniciais acerca da opacidade da lei

A partir da década de 1940, Estado e União investiram recursos para a inserção do Médio Rio Doce, na região Centro-Leste de Minas Gerais, no mercado produtor e para a implantação das indústrias siderúrgicas. Com isso, levou à expulsão de posseiros de suas terras e impedindo que eles pudessem acessar novas posses. Por outro lado, a venda de terras devolutas foi a forma encontrada pelo Estado de Minas Gerais de levantar recursos para tais investimentos. Alguns fazendeiros constituíram grandes propriedades englobando terras de posseiros, os quais reclamaram seus direitos, mas foram preteridos pelos detentores de capital. O que permitiu tal situação foi o escopo legal mineiro que causava grande confusão, a qual denomina-se de “opacidade do direito”.

Carlos Mária Cárcova, professor de Filosofia do Direito, diz que existe uma opacidade do direito, no sentido de que o direito que permeia toda a vida do sujeito, enquanto ser social, não é conhecido e menos ainda compreendido. O desconhecimento da Lei, tanto por não ter acesso, quanto por não ter compreensão, é resultante de um excesso de normas que fazem com que até mesmo operadores do Direito, experientes, não tenham condições de conhecer todo o escopo normativo. O cumprimento da lei requer um grande conhecimento da norma, algo que era difícil até para os especialistas, continua até hoje, e a sociedade pouco tem feito para socializar o conhecimento do Direito (CÁRCOVA, 1998, p. 14, 21-34).

A opacidade não é um acidente e sim uma forma “objetiva de funcionamento do sistema”. A falta de transparência e a dificuldade da legislação de ser compreendida legitimam e reproduzem alguns tipos de dominação social (CÁRCOVA, 1998, p. 165). Edward P. Thompson observa que a dominação estava nos ritos legais que perpassavam por um processo complexo que devia apresentar critérios lógicos, sendo que a exclusão de determinados segmentos sociais se dava pela miséria que a população subalterna vivia e pelos “dispendiosos procedimentos legais”. Para mascarar e legitimar a hegemonia de classe era preciso que a Lei se apresentasse como universal, sendo que “não conseguirá parecê-lo sem preservar sua lógica e critérios próprios de igualdade. Mesmo sendo aparato ideológico da classe dominante, refreia e contém seus excessos” (THOMPSON, 1987, p. 350-356).



## Conjuntura agrária mineira

A situação da Secretaria de Agricultura do Estado de Minas Gerais, nas décadas de 1940-1960, era confusa. Tanto a estrutura da Secretaria quanto os trâmites dos processos de concessão eram regulados por um corpo normativo, mas esse *corpus* normativo mais confundia que clareava as coisas. James Holston (1993, p. 68-83), analisando a legislação agrária do Brasil, constatou que ela também era bastante confusa. Para ele, a legislação utilizava-se do princípio “complicar para enganar”. Os formalismos e a burocracia eram tão confusos que até operadores do Direito tinham dificuldade para compreender todos os meandros da administração e da concessão. Essa situação era causada pelo excesso de leis. Esse emaranhado criado pela profusão de leis gerava o que Cárcova (1998, p. 21-58, 165-168) chama de opacidade da lei. Para ele, essa situação é proposital, pois a própria prática jurídica produz opacidade através do monopólio do saber.

Entende-se que essa situação de opacidade motivada pela profusão de normas, levou a Secretaria da Agricultura, na década de 1950, à inoperância. No ano de 1956, quando o Álvaro Marcílio assumiu o cargo de Secretário de Agricultura, a repartição estava com mais de 14.000 processos pendentes (MARÍCLIO, 1961, p. 48-62).

Na década de 1930, a governança do estado de Minas Gerais no período desta pesquisa, tinha como meta buscar incrementar sua economia. O Estado ainda era ineficiente na questão energética para alimentar as indústrias, além de contar com vias de transporte rodoferroviárias precárias. O Governo investiu, então, na construção de usinas hidrelétricas. No decorrer da década de 1940, o desenvolvimento industrial tornou-se muito importante, por isso foi implantada a Vale do Rio Doce, em 1942, em uma parceria do Governo brasileiro com o dos Estados Unidos (*Acordos de Washington* de 1942) e a Aços Especiais Itabira em 1944. Neste período, o Estado Mineiro teve a parceria da União (ARAÚJO; SOUZA, 2014, p. 83-84; GODOY, 2009, p. 104-105).

Neste contexto, segundo Maria Elisa Borges (1988, p. 37 e 41), os proprietários fundiários precisando “encontrar um caminho que lhe permitisse, por um lado, manter-se na órbita do poder, sem abrir mãos de seus interesses”, se viram na necessidade de se organizarem politicamente. Assim sendo, “trat[aram] [...] de ampliar e solidificar suas próprias associações e federações rurais”. Nessa organização, os proprietários tentavam melhorar a “margem de negociação política”.



Na década de 1950 a Secretaria de Agricultura encontrava-se abandonada. Nos primeiros anos da década de 1950, a Secretaria havia tido seis Secretários da Agricultura. No ano de 1956 nela constavam 15 agrimensores para atuar em todo o Estado, um *Jeep* e verbas irrisórias; além disso, os órgãos opinativos não tinham consenso e o Decreto-Lei n. 936 era considerado inconstitucional. Álvaro Marcílio imputou a dificuldade de solucionar a questão agrária ao processo histórico de ocupação que capitaneou como herança uma situação complexa e custosa. Os títulos surgiram, segundo ele, sem registro histórico e continuava ainda agora ser muito difícil averiguar a veracidade deles (MARCÍLIO, 1961, p. 26-27, 31-35, 48-62).

### **História do direito agrário**

Tanto Marcílio quanto Ruy Cirne Lima e também Paulo Garcia consideram que a complexidade da questão agrária no Brasil e, em específico no caso do Estado de Minas Gerais, é devido à prevalência no modelo de concessão, de resquícios do modelo sesmarial e uma forte marca da *Lei de Terra* (Lei nº 601 de 1850). Segundo a bibliografia analisada, a questão agrária é herança do modelo português. Segundo Girolamo Domenico Treccani,

A história do direito agrário e a estrutura agrária brasileira fincaram suas raízes no direito português, pois quando começou o processo de colonização não foi elaborada uma legislação específica para a colônia, mas passaram a vigorar no Brasil as leis lusitanas, que estabeleciam a maneira de adquirir, exercer, conservar e alienar as terras (TRECCANI, 2009, p. 4).

Maristela Toma (2005, p. 3) analisa que Portugal esteve na vanguarda da produção de Direitos entre os Estados Europeus. O Direito Europeu – e o Português especificamente – constituiu-se a partir de três *corpora* jurídicos; são eles: o *corpus iuris civilis*, o *corpus iuris canonici* e os direitos próprios. O primeiro era a reunião dos textos do direito romano; o segundo era a o corpo normativo do “direito e decretos dos Concílios e as determinações papais”; o terceiro

Englobava os direitos dos reinos, os estatutos das cidades, os costumes locais e os privilégios territoriais ou corporativos. Quanto à tradição jurídica que embasava os direitos próprios, esta



fundava-se no direito romano vulgarizado, no direito canônico e, sobretudo, no direito germânico, de natureza essencialmente consuetudinária (TOMA, 2005, p. 3).

Em Portugal foi compilado o primeiro código nacional europeu no século XV. Embora permeado de princípios romanísticos, o Direito Romano perdeu espaço para as inovações necessárias ao *corpus* jurídico. Desde o século XIII, vinha-se tentando uma unificação das leis.<sup>3</sup> As *Ordenações Afonsinas*, promulgadas em 1446, foram as primeiras compilações de todas as Leis que imperavam em Portugal no período de sua promulgação (ROCHA, 2000, p. 35; TOMA, 2005, p. 6). A *Lei de Sesmarias*, promulgada em 1375, no reinado de D. Fernando, foi a ela incorporada (SUEYOSHI, 2007, p. 695).

Muito embora a elaboração desta ordenação tenha sido ampla, ela foi substituída já no início do século XVI pelas *Ordenações Manuelinas*. Em 1595 foram publicadas as *Ordenações Filipinas* que, no entanto, passaram a vigorar em 1603. Essas foram as que mais tempo estiveram em vigor em Portugal (TOMA, 2005, p. 11).

A *Lei de Sesmaria* foi promulgada visando solucionar o problema da escassez de alimentos provocada pela peste negra, pela guerra e pelo êxodo rural, que vinham já de longa data. Ela foi incorporada ao texto das *Ordenações Afonsinas* no *Livro IV, Título LXXXI* (SUEYOSHI, 2007, p. 697).

O *Livro IV* versava sobre o “direito civil no sentido amplo, contendo determinações sobre contratos, concessões, testamentos, tutelas etc.”. (TOMA, 2005, p. 12). Constante de 38 matérias, do número 1 até 17, era reproduzida a *Lei de Sesmarias* de D. Fernando (SUEYOSHI, 2007, p. 697).

A justificativa que constava no número 1 demonstrava “a preocupação em tornar as terras produtivas”. Era estabelecido, ordenado e mandado produzir ou fazer a terra produzir. Quem não detivesse meios de fazê-la produzir deveria procurar quem detivesse, podendo ser confiscada a terra não produtiva. A distribuição da terra deveria ser pelo bem comum (SUEYOSHI, 2007, p. 699-701).

Tabir Dal Poggetto Oliveira Sueyoshi acredita que a *Lei de Sesmarias* foi o marco do ordenamento jurídico lusitano de cunho agrarista, sendo que a essência dessa tradição ainda vigora no nosso ordenamento (SUEYOSHI, 2007, p. 705-710). Os institutos do Direito Agrário brasileiro estão assentados nessas *ordenações*. Para Olavo Acyr de Lima Rocha (2000, p. 46), a “ideia da função social da propriedade”, prevista na legislação agrária brasileira atual,



tem amparo no princípio da compulsoriedade de fazer produzir ou dar para produzir da *Lei de Sesmaria*.

Nessa leitura de Rocha encontra-se eco da reflexão de Álvaro Marcílio (1958), quando diz que o título era concedido àquele que se “comprometia a desenvolvê-las, amanhá-las e cultivá-las, em benefício próprio, da Corôa e da coletividade, pacto quase sempre leviano e venal” e que ainda se encontrava, na década de 1950, como restos de tradição na questão agrária do Estado de Minas Gerais (MARCÍLIO, 1958, p. 17).

Álvaro Marcílio (1961, p. 22) esclarece que desde o início da colonização o posseiro embrenhava-se pelo sertão ocupando terras à revelia da Coroa. Esses posseiros ocupavam áreas de terras e sobre elas exerciam o domínio e a posse, posteriormente recebiam um “simples título de doação”, no qual assumia o compromisso de desbravar e produzir.

Muitas “cartas de sesmarias” eram dirigidas a requerentes que já ocupavam as terras e as cultivavam, cumprindo assim a exigência de cultivo que garantia a posse. Nas “cartas” também havia a limitação com outros colonos que, em sua maioria, não haviam requerido ou recebido uma sesmaria da coroa. Desde a origem da *Lei de Sesmaria*, foi consagrado o princípio da ocupação produtiva como fator que gerava direito à obtenção da “carta de sesmaria” (NOZOE, 2006, p. 596; OLIVEIRA, 2011, p. 134-135).

Ruy Cirne Lima (1935, p. 49-50) observa que essa tradição tinha precedente no instituto português do direito do *fogo morto*. Esse princípio assistia que aquele que tendo apossado de terras e nelas produzido não podia ser expulso pelo senhorio. Destarte, tal instituto não estava assentado na Lei; entretanto, encontrava respaldo no costume. Segundo Gustavo César Machado Cabral (2010, p. 6120) o Direito Costumeiro, amparado na tradição, permaneceu na cultura jurídica portuguesa mesmo depois da reforma pombalina, que visou dar mais racionalidade ao direito.

Em caso em que houvesse litígio de posseiro, “que ocupava terras de forma passiva e de longa data, que teve a posse passada em sesmaria a outrem, depois de haver ocorrido vistoria pelo provedor da fazenda real, o documento foi recolhido”. Para Tiago Oliveira (2011, p. 148-149), se casos como esse não foram comuns, não pode ser desconsiderado de todo. O caso elucida práticas usuais na ocupação de terras da colônia: se a Lei não era totalmente cumprida, por outro modo não era de todo descumprida.

A concessão de sesmaria foi suspensa em 1822 (17 de julho) até a convocação da Assembleia Geral Constituinte (NOZOE, 2006, p. 598). Ligia Osório da Silva



(2008, p. 91-93), analisando as discussões do período da Constituinte Imperial, observa que José Bonifácio, em 1822, estava elaborando um projeto que seria apresentado à Assembleia Constituinte, porém não houve continuidade. Em 1823 foi apresentada uma proposta por Nicolau Campos Vergueiro à Assembleia Constituinte, que consistia em ratificar a suspensão de sesmaria de 1822 e delegar à Comissão de Agricultura a elaboração de um projeto de Lei a ser apreciado no futuro. Esse projeto foi aprovado e encaminhado à Comissão de Agricultura e não teve andamento. A Constituição de 1824 foi aprovada sem regulamentar a questão da terra.

Somente em 1850, após longo debate, foi promulgada a *Lei de Terras* (Lei nº 601), porém sua regulamentação foi em 1854 (JONES, 2003, p. 63; SECRETO, 2007, p. 14). Na narrativa de Marcílio, sobre a questão agrária de Minas Gerais, a *Lei de Terras* era a herança do Brasil Império que o Estado de Minas Gerais ainda guardava. Em 1957, o Estado de Minas Gerais baseava “as concessões, consubstanciando-as em título de propriedade outorgado pelo Governo [sic], após medição e demarcação da área requerida, obedecido o ‘direito preferencial’, caracterizado por requisitos que prefiguram a ocupação” nos princípios da *Lei das Terras* de 1850 (MARCÍLIO, 1961, p. 25-26).

### **Considerações acerca da Lei de Terras**

A legislação mineira, em vigor em 1957 (*Lei nº 550*, de 20 de dezembro de 1949), mantinha as orientações da *Lei nº 601* de 1850, o que permite fazer algumas reflexões sobre ela. A *Lei nº 601* foi promulgada em 18 de setembro de 1850 e ficou conhecida como *Lei de Terras*; dispôs sobre terras devolutas do Império, as terras com título de sesmaria, ocupadas por títulos de posse (mansa e pacífica) e regulou a medição e demarcação de terras devolutas.

A promulgação desse código visava solucionar a questão confusa no ordenamento agrário herdado do período colonial. Porém, o texto trouxe um problema que dificultou sua execução enquanto Lei: ele não foi claro em definir o que era terra devoluta.<sup>4</sup> Para Silva (2008, p. 177-178), o significado original da palavra devoluta era “devolvida”. Ela considera que os legisladores usaram o critério da produtividade (cultura efetiva) para definir as terras que retornariam ao patrimônio do Império, mas pecaram ao não deixar isso de forma clara e, com o tempo, a exigência da cultura efetiva foi abandonada e somente foi observado o título. Dizia a Lei que era proibida aquisição de terras que não pela compra (Art. 1º), que aqueles não que não revalidassem os títulos de sesmaria



cairia em comisso, mas manteria a posse, caso ela fosse produtiva, mas os que não tivessem cultura efetiva as terras seriam devolutas (Art. 8). Mas também dizia que os posseiros não eram obrigados a tirar o título, somente quem não o tirasse não poderia hipotecar e alienar (Art. 11).

Silva (2008, p. 178-179) observa, que a partir das discussões do período, a presença de controvérsias quanto à Lei: garantia-se a posse, mas não dava direito, o título era suficiente para a terra não ser considerada devoluta, mas quem não produzia não tinha direito a revalidação do título. Essa situação confusa levou a simplificar o entendimento do que seria terra devoluta em: “1) as que não estavam aplicadas a algum uso público nacional, estadual ou municipal; 2) as que não estavam no domínio particular, em virtude de título legítimo”.

Paulo Garcia (1958, p. 155-159) também observa que a questão conceitual de terras devolutas era complexa. Ele expõe o debate teórico que ocorreu no decorrer do século XIX e início do XX sobre a questão e conclui, embasado no debate, que as terras devolutas eram as que não se encontravam sob nenhuma forma de ocupação, ou seja, desocupadas, ermas e sem cultivo.

Observa-se que, segundo os autores Garcia (1958), Lima (1935) e Silva (2008), as medidas versadas na *Lei nº 601* de 1850, não surtiram efeitos no sentido de medir e demarcar as terras devolutas, pois as sesmarias não foram revalidadas e as posses não foram legitimadas. Denise M. Monteiro (2002, p. 55), diz que a identificação das terras devolutas ficou na dependência dos particulares revalidarem seus títulos e os posseiros tirarem títulos de suas posses. Isso não sendo feito, as terras devolutas não foram identificadas.

Garcia (1958, p. 51-52) diz que a discriminação das terras pela *Lei nº 601* era puramente administrativa e as várias leis mineiras promulgadas sobre a matéria mantiveram a discriminação como ato administrativo. No caso de Minas Gerais, ele observou que era no âmbito administrativo que as concessões eram realizadas, no qual os posseiros não tinham condição de manifestar seus direitos. Um dos motivos apresentados por ele é que

No âmbito meramente administrativo onde se operam as alienações, o posseiro não tem oportunidade de fazer valer seus direitos, já que, na maioria dos casos, não chega a ter notícia de que a terra por êle possuída, ocupada e cultivada, esteja sendo objeto de uma transação. Sómente depois de tudo sacramentado, depois que a venda se efetivou, depois que o título foi expedido, é que êle vem a saber do sucedido. Quando o “comprador” começa a lhe fazer ameaças e que o pobre posseiro fica cientificado de que aquele pedaço de terra



que êle desbravou, saneou e cultivou, foi vendido pelo Estado a uma pessoa que jamais alí pusera os pés. Mas, já aí, nada mais poderá fazer, no âmbito administrativo (GARCIA, 1958, p. 165).

A medição, identificação e discriminação de terras caberia a Repartição Geral de Terras. O artigo 21 da *Lei nº 601* dizia que a Repartição Geral de Terras seria criada por regulamento próprio (BRASIL, 1850). Essa repartição foi criada pelo *Decreto nº 1318*, de 30 de janeiro de 1854. O decreto definiu as funções da Repartição, assim como determinou que cada província deveria ter uma Repartição Especial de Terras Públicas e quantos distritos de terras fossem necessários, definiu também o quadro de funcionários dos distritos (MORAIS, 2017, p. 98).

### Legislação agrária mineira

Em Minas Gerais foi regulamentada a arrecadação de recursos com a venda de terras públicas, pelo *Decreto nº 174*, de 23 de agosto de 1890. Segundo Sandra Helena Gonçalves Costa (2015, p. 1292), iniciou-se nesse período a venda de terras fora da hasta pública dos lotes não arrematados. Já o *Decreto nº 179*, de 30 de agosto de 1890, versava sobre a concessão de burgos agrícolas visando incentivar as empresas a colonizarem e a povoarem as “vastas e uberrimas [sic] regiões banhadas pelo Rio Doce e Manhuassú” (MINAS GERAIS, 1890).

Em 1891 foi promulgada a Constituição Republicana. As terras foram transferidas para os Estados e estes deveriam organizar, livremente, a administração pública e as leis que regeriam as terras públicas, resguardando o que determinava a Constituição da República.<sup>5</sup> De fato, os Estados, ao receberem a incumbência de legislar sobre as terras devolutas, basearam suas legislações na *Lei de Terra* (LIMA, 1935, p. 74-75; SANCHES, 2008, p. 132).

Almir Teubl Sanches (2008, p. 132) diz que os Estados receberam grande liberdade para legislar sobre o tema das terras devolutas. Para ele, causava estranheza que, depois de “lutarem durante tanto tempo pelo controle das terras e de sua legislação”, não exercessem esse poder. Entretanto, do estudo atento ao texto da constituição de 1891, o Artigo 83 abordava: “continuam em vigor, enquanto não revogadas, as leis do antigo regime no que explícita ou implicitamente não forem contrárias ao sistema do Governo firmado pela Constituição e aos princípios nela consagrados”. Outra questão que deve ser levada em consideração é que a *Lei de Terra* não prejudicava os interesses da elite agrária mineira.



No Estado de Minas Gerais, as leis referentes à concessão de terras devolutas ampararam-se na *Lei nº 601* de 1850. Cabe esclarecer que o processo de medição e concessão de terras manteve o sistema da Repartição Especial de Terras e os Distritos mantiveram o mesmo quadro de funcionários. A Secretaria de Agricultura foi criada, extinta, recriada e alterada por várias vezes. Os Decretos, Decretos-Leis, Leis etc., foram se sobrepondo sem, no entanto, serem revogados/as os(as) anteriores. Esse quadro, conjugado com as interpretações das normas completamente opostas (pelos advogados, órgãos opinativos da Secretaria e até mesmo dos Secretários de Agricultura), agravou a situação da Secretaria a ponto de ela chegar à década de 1950 praticamente inoperante por excesso de normas.

A Secretaria de Agricultura, Comercio e Obras Públicas foi criada pela *Lei nº 6* de 16 de outubro de 1891<sup>6</sup> (MINAS GERAIS, 1891). Em 25 de junho de 1892 foi promulgada a *Lei nº 27*, a qual

Regulou a medição e demarcação das terras devolutas e criou na então Secretaria da Agricultura, Comércio e Obras Públicas uma seção especial para o serviço de terra e colonização. Em seu primeiro artigo garantia o princípio vindo da Lei de Terras de 1850 que prescreveu o acesso às terras públicas devolutas pela compra e venda. As medições previstas na lei definiram lotes de 25 hectares como padrão pela compra e venda. No artigo 9º permitia a possibilidade da separação do domínio público do privado pela via administrativa. Dentre outros pontos, também estabeleceu como condição para a venda a necessidade da morada habitual nas terras adquiridas (COSTA, 2015, p. 1292).

No ano de 1899, foi promulgada a *Lei nº 263*, de 21 de agosto, que reforçou o direito possessório do ocupante habitual. O Artigo quinto versava o seguinte:

Art. 5º. As posses de terras de indivíduos reconhecidamente pobres poderão ser legitimadas por conta do Estado, ficando, porém, as despesas feitas garantidas pelas terras e só podendo ser expedido título definitivo de legitimação achando-se o posseiro quites com o Estado (MINAS GERAIS, 1899).

Assim, chegou-se ao século XX sem uma solução eficaz para a questão agrária no Estado. Diversas leis, decretos e portarias foram promulgados. Marcílio (1961, p. 26-27) disse que na Secretaria de Agricultura havia um “compulsar de leis” amparadas em “preceitos, conceitos, teorias e doutrinas” que tornavam difícil um caminho viável para a solução da questão agrária do Estado mineiro.



Tal argumento encontra amparo na análise do advogado Affonso Braga (1917, p. 56), que diz que a jurisprudência acerca da propriedade era tão variada quanto a doutrina. Tinha-se como agravante a interpretação das normas que geravam enorme confusão (COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO, 1965, p. 14, 15-16; MARCÍLIO, 1961, p. 48).

A Secretaria de Agricultura, Comércio e Obras Públicas foi suprimida na *Lei nº 318*, de 16 de setembro de 1901 (MINAS GERAIS, 1901). Somente em 31 de agosto de 1910, ela foi reestabelecida, pela *Lei nº 516* (MINAS GERAIS, 1910).

Os distritos de terras somente foram regulamentados pelo *Decreto nº 4.496*, de 5 de janeiro de 1916. Eles funcionariam com a comissão de um engenheiro chefe, dois agrimensores e um escriturário. O Engenheiro Chefe era o responsável pelos trabalhos. Para a execução dos serviços de medição, demarcação e descrição o Estado seria dividido em quatro Distritos (MINAS GERAIS, 1916).

Esse decreto estabeleceu as regras para a medição de terras. O engenheiro chefe deveria anunciar a medição, por meio de edital, com no mínimo 15 dias de antecedência. Os confinantes, ou ocupantes de terras encravadas nos lotes medidos, seriam chamados a apresentarem provas contestando a medição, devendo passar recibo sobre os documentos apresentados. Após examinar os documentos e tendo resolvido os impasses, daria início à medição (MINAS GERAIS, 1916).

As linhas gerais trazidas por essa lei serão observadas nas próximas três leis referentes à concessão de terras do Estado de Minas Gerais. Assim como a *Lei nº 601*, de 1850, observou a cultura efetiva do solo e moradia habitual e garantiu o direito dos ocupantes, manteve os ônus de dar servidão, ceder caminhos e consentir retiradas de águas.

A concessão de terras no Estado de Minas Gerais se pautava pelo escopo normativo que incluía não só a constituição e legislações mineiras, mas também a Constituição, Código Civil e Leis e Decretos da União. O primeiro Código Civil brasileiro foi promulgado somente em 1916. Até essa promulgação, como versava o Artigo 83 da Constituição de 1891, vigoravam as leis do antigo regime. As leis civis do Brasil ainda eram embasadas nas *Ordenações Filipinas* (Livro IV) e no *Código Comercial* de 1850 (*Lei nº 556*, de 25 de junho de 1850) (NOJIRI, 2008, p. 536).

No ano de 1928, foram assinados dois decretos importantes para a questão agrária mineira. O *Decreto nº 8.159*, de 17 de janeiro de 1928, regulamentou as Coletorias do Estado e o *Decreto nº 8.201*, de 31 de janeiro do mesmo ano,



organizou os distritos. Esse último decreto regulamentou o serviço de terras do Estado.

No Capítulo XIII foi instituído o *Registro Torrens* como “obrigatório para todos os títulos definitivos de propriedade de terras devolutas, expedidos pelo governo do Estado” (MINAS GERAIS, 1928b). O imóvel cadastrado no *Registro Torrens* seria “expurgado de toda mácula” que poderia advir de vícios anteriores. Ele dava um caráter absoluto ao título, mas havia algumas exceções que visavam corrigir e/ou evitar fraudes, tais como: matrícula fraudulenta (requerida com base em títulos falsos) com erros de limites (em que um condomínio, em detrimento dos outros condôminos, requeria o registro de todo imóvel) e feita a posteriori (venda de parte do imóvel e requerimento da matrícula de todo o imóvel) (SANCHES, 2008, p. 74).

Paulo Torminn Borges (1976, p. 107) observa que, embora o registro fosse pouco utilizado, ele servia “a aventureiros que dele se vale para coonestar títulos de origem criminosa”. Essa questão foi muito forte no Médio Rio Doce. Segundo Ênio Lopes da Silva, em depoimento à Comissão Parlamentar de Inquérito (1965, p. 14), conquanto o *Registro Torrens* fosse pouco utilizado, no sertão do Médio Rio Doce ele foi muito empregado, pois os requerentes logo que obtinham o título providenciavam o registro e, após isso, era impossível fazer qualquer revisão.

Já o *Decreto nº 8.159*, de 17 de janeiro de 1928, regulamentou as Coletorias Estaduais, as quais eram subordinadas a Secretaria de Finanças e seriam compostas por um coletor chefe e um escrivão. Era sua responsabilidade fazer os lançamentos dos impostos em livros próprios. O coletor e o escrivão eram nomeados pelo Secretário de Finanças, após concurso e só ingressavam no cargo após prestar caução e assinar o termo de compromisso (MINAS GERAIS, 1928a).

As Coletorias Estaduais foram importantíssimas para a questão agrária do Estado de Minas Gerais com a implantação da taxa de ocupação. A *Lei nº 1.144* foi promulgada em 05 de setembro de 1930 e representou um marco na mudança de orientação da concessão de terras. Espíndola, Esteves e Marins (2010, p. 22) dizem que “essa cobrança enquadrou o posseiro e o apossamento em parâmetros legais, isto é, o Estado reconhecia o direito possessório e a legitimidade da ocupação, por terceiros, das terras que lhe pertenciam, independente de como houvesse ocorrido o ato possessório”. Os autores continuam dizendo que esse ordenamento facultou o entendimento de que moradia habitual, comprovada por testemunhos ou vistoria *in-loco* dos técnicos da Secretaria, podia ser



substituída pela apresentação do pagamento da taxa de ocupação. Para os autores,

A legislação que em tese privilegiava o posseiro, na prática acabou favorecendo indivíduos que se encontravam em melhor posição de poder na estrutura social. Ao permitir a comprovação da condição de posseiro, mediante a apresentação de recibos da coletoria estadual, retroativos há dez anos, a taxa de ocupação que visava aumentar a renda do estado terminou por facilitar a prática de grilagem. Isso porque a taxa de ocupação tornou-se prova de posse e suficiente para garantir o direito à compra preferencial (ESPINDOLA; ESTEVES; MARINS, 2010, p. 23).

O texto da lei não obrigava o ocupante a pagar a taxa de ocupação, mas concedia vantagens a quem fizesse o pagamento, conforme se lê: “concede vantagens aos ocupantes de terras públicas que houverem pago durante dez anos o imposto de ocupação” (MINAS GERAIS, 1930).

O lançamento do imposto era feito na coletoria, pelo coletor de impostos, regulamentado pelo *Decreto nº 8.159*, de 17 de janeiro de 1928 (MINAS GERAIS, 1928a). Havia casos em que os posseiros pagavam taxa de ocupação sobre uma área, mas era lançado como área menor, como o caso no Sr. Manuel, relatado por Carlo Castaldi (2008, p. 327). Também havia a denúncia de Coletores que faziam lançamentos de impostos e recebiam o pagamento de forma irregular, sem averiguar a veracidade das informações prestadas (CHAVES, 1953).

A partir da década de 1930, a concessão de terras no Estado de Minas entrou em uma nova fase. Em 03 de outubro de 1930, o presidente Washington Luiz foi deposto e, em 03 de novembro de 1930, Getúlio Vargas assumiu o Governo Provisório. Em 1933, Getúlio Vargas nomeou o interventor Benedito Valadares, que se manteve no governo até o ano de 1945. A partir desse período, houve convergência dos interesses da União e do Estado para a industrialização do Estado (MINAS GERAIS, 1935; PEREIRA; CONSENTINO, 2014, p. 15).

Em 1936 foi promulgada uma nova lei “sobre terras devolutas, sua descrição, medição, concessão e alienação”: a *Lei nº 171*, de 06 de janeiro de 1936, a qual visou adequar a legislação sobre terras do Estado à Constituição Federal de 1934 e à Constituição Estadual de 1935. A Constituição Republicana de 1891 não versou sobre terras, deixando para os Estados legislar sobre a temática, porém a Constituição de 1934 versou sobre a matéria no *Título IV* (Da Ordem Econômica e Social). Esse título trouxe alguns ordenamentos importantes para



a legislação agrária; o Artigo 21 mencionava: “a Lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção do trabalhador e os interesses econômicos do País”; e no Artigo 21 § 4 argumentava que procuraria fixar o homem no campo dando preferência aos brasileiros na colonização e no “aproveitamento das terras públicas” (BRASIL, 1934).

Em 10 de novembro de 1937, foi instalado o Estado Novo, que tinha no comando Getúlio Vargas, e promulgada a Constituição do Estado Novo (PANDOLFI, 2003, p. 5). A Constituição Federal de 1937, em seu Artigo 148, manteve o teor do Artigo 125 da Constituição de 1934, que concedia o domínio a quem ocupasse por 10 anos ininterruptos o solo; o Artigo 154 manteve o teor do Artigo 129, que resguardava o direito dos silvícolas; e o Artigo 155 manteve o teor do Artigo 130 quanto à concessão acima de 10 mil hectares que deveria ser submetida ao Conselho Federal. (BRASIL..., 1937). O limite da área concedida foi limitado a 500 hectares pelo *Decreto-Lei Federal nº1.202*, de 08 de abril de 1939 (BRASIL, 1939).

No ano de 1938, inicia-se uma campanha pela implantação da siderurgia no Vale do Rio Doce. Em 1942, o Engenheiro Lucas Lopes foi nomeado Secretário e no ano de 1943, pelo Decreto-Lei nº 921, de 16 de julho, a Secretaria de Agricultura, Indústria, Comércio e Trabalho passou por uma reorganização (MINAS GERAIS, 1943).

A partir do ano de 1945, uma nova fase do desenvolvimentismo mineiro vai ser desenhada. O Presidente Getúlio Vargas foi deposto em 1945 e em dezembro de 1945 foi escolhida a nova Assembleia Constituinte (CARVALHO, 2008, p. 126-127). Em 18 de setembro de 1946 foi promulgada uma nova Constituição Federal. Um dispositivo importantíssimo trazido por essa constituição foi o condicionamento do uso da propriedade ao bem-estar social em seu Artigo 147, e a previsão de desapropriação no mesmo artigo, § 1º. O Artigo 156, § 1º, expunha que os estados assegurariam aos posseiros de terras devolutas de até 25 hectares, com moradia habitual, a preferência para aquisição; já no § 3º garantia que aqueles que ocupassem terras por mais de 10 anos até 25 hectares, produzindo e tendo moradia habitual, adquiriria a propriedade por sentença declaratória (BRASIL, 1946).

No ano de 1947 foi promulgada a nova Constituição Estadual e eleito governador Milton Campos, que nomeou como Secretário de Agricultura o Engenheiro Américo Renné Giannetti. A partir da atuação deste secretário, a economia do Estado receberá uma nova orientação. Renné Américo Giannetti



elaborou o Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção que colocou a indústria em primeiro plano (ARAÚJO; SOUZA, 2014, p. 83-84; BARBOSA, 2009, p. 15; GODOY, 2009, p. 104-105).

O Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção, que ficou conhecido como Plano Giannetti, trouxe um diagnóstico sobre a economia mineira que foi bastante elucidativo. Segundo Barbosa (2009, p. 16), o plano dizia que a população estava reduzida à miséria, “caminhando para o pauperismo extremo”, enquanto o poder público estava desaparelhado. Esse documento será a base para o “Plano de Eletrificação de Minas Gerais”, elaborado em 1950.

Em 20 de dezembro de 1949, foi promulgada a *Lei nº 550* que, segundo Marcílio (1961, p. 26-27), amparava seus dispositivos na *Lei nº 601* de 1850, isto é, na *Lei de Terras*. Ela manteve o princípio básico da *Lei de Terras* do direito “oriundo de um fato – a ocupação comprovada pelo uso da terra, isto é pelo cultivo da quinta parte de sua área” (MARCÍLIO, 1961, p. 26-27).

A *Lei nº 550* de 1949, manteve os dispositivos da *Lei nº 171*, de 1936, sobre terras devolutas. Quanto ao processo de concessão seriam iniciados por editais anunciando as terras a serem demarcadas e chamando os confinantes (sendo proprietários ou posseiros) a provarem domínio, sendo o prazo mínimo de 15 dias (Artigo 8º).

O edital era uma forma de se evitar irregularidades nos processos de concessão. Porém o jurista Garcia (1958, p. 53 e 65) considerou que não cumpriam esse papel. Ele observou que esses editais implantaram a prática dos editais atrás da porta. Ele argumenta que os editais nunca chegavam aos interessados, nascendo dessa prática os desmandos e proteções. Embora a *Lei nº 550* determinasse que os editais fossem publicados na sede dos distritos de paz (cartórios e fóruns), e em locais de maior circulação, esse dispositivo não era cumprido. Os posseiros pobres e, em sua maioria, analfabetos, não chegavam a tomar conhecimento dos editais através do *Diário oficial* e dos jornais de maior circulação local.<sup>7</sup>

Para Garcia (1958, p. 68), um fator positivo da lei é que ela permitia a venda fora de Hasta Pública, isto é, somente depois de os lotes serem divulgados em Hasta Pública e não havendo interessado, como versava o Artigo 40.<sup>8</sup> Percebe-se que os lotes medidos que não fossem requeridos à compra preferencial seriam divulgados em Edital por 60 dias para que o morador habitual apresentasse o requerimento de compra preferencial; se ninguém requeresse a compra preferencial, o lote seria incluído no Edital de Hasta Pública e se não houvesse lance ele iria para venda fora de hasta pública. Tais medidas tentavam diminuir as irregularidades.



A *Lei nº 550*, de 1949, foi a lei mineira acerca da matéria com maior tempo em vigência. Ela somente foi revogada em 1988, pela *Lei nº 9.681*. Porém, já na década de 1950, com a eleição de Juscelino Kubitschek para Governador e sua posse em 1951, a Secretaria de Agricultura foi esvaziada e o binômio “Energia e Transporte” passou a ocupar o centro do programa de desenvolvimento do Estado. A promulgação da *Lei nº 936*, em 1953, que permitiu a alienação de terras acima do limite constitucional (250 hectares), desde que pagas com apólices do binômio e depositadas até 31 de dezembro de 1955, assim como medidas até aquela data, gerou as mais diversas controvérsias na Secretaria (BARBOSA, 2009, p. 17; MINAS GERAIS, 1953).

De acordo com Barbosa (2009, p. 17),

A partir da definição dos pontos de estrangulamento regionais, potenciais pontos de germinação futuros, a gestão JK em Minas será caracterizada por dois fatores. O primeiro, pela escolha do poder público regional pela especialização industrial, dirimindo gradativamente a importância do setor agrário como ponto de investimento do estado. Assim, a escolha de dois pontos-chave para a atuação do governo revela a tendência à industrialização regional: o Binômio Energia e Transporte. O papel secundário assumido então pela Secretaria de Agricultura, a ênfase na construção e na pavimentação rodoviária, pensada como crucial para o escoamento, especialmente, da produção industrial, e a fundação da CEMIG, geradora e distribuidora de energia elétrica abundante para a indústria se instalar em Minas Gerais, são pontos sugestivos dessa etapa de especialização industrial regional. Concomitantemente, a estratégia política para a concretização do Binômio também se demonstrar importante, sendo o segundo fator a caracterizar a gestão JK no plano estadual. Ao esvaziar a Secretaria de Agricultura, o governo Kubitschek priorizou grupos administrativos paralelos ao poder público, conciliando, assim, os interesses tradicionais institucionalmente representados e os interesses técnicos e administrativos nas estruturas paralelas.

### **Opacidade e negociação extrajudiciais/legais**

Nesta análise da legislação mineira, que no período desta pesquisa tinha como foco os atos da Secretaria de Agricultura, percebe-se o quão complexo era a questão agrária mineira. O Estado estava passando por reformas no que



tange à sua orientação econômica e a concessão de terras era vista como forma de capitalizar os cofres públicos. Situar a legislação no contexto histórico é imprescindível para a compreensão dos interesses por trás da promulgação e utilização desse ordenamento. Segundo André Paulo Castanha (2011, p. 320) é preciso “compreender o contexto de produção da legislação [...] para captar os objetivos das leis”. Para o autor, tão importante quanto as legislações produzidas no âmbito do legislativo e do executivo (Leis e Decretos), é também importante “compreender os meandros da hierarquia administrativa”, ou seja, as resoluções e portarias geradas pelos órgãos responsáveis pela efetiva implantação da legislação. A Secretaria de Agricultura, com sua estrutura complexa, suas diversas atribuições e acúmulo de normas, chegou ao ano de 1956 praticamente engessada de tantas leis.

As promulgações de legislações eram agregativas no sentido de que era promulgada uma norma sem a revogação da anterior. A norma era usada de forma isolada e seus dispositivos retirados do escopo normativo original e interpretada de forma unilateral. As interpretações criavam mais confusão do que elucidavam a situação. Para Holston (1993, p. 68-77), o sistema jurídico brasileiro “não objetiva[va] resolver os conflitos”. Para ele, esse sistema jurídico, no que tangia à legislação agrária, era bastante “confus[o], indecis[o] e disfuncional”, não era somente a corrupção e incompetência que tornava a questão complexa, mas também “a força de um conjunto de intenções subjacentes às suas construção e aplicação”.

Em suma a Lei de Terra no Brasil promove conflito, e não soluções, porque estabelece os termos através dos quais a grilagem é legalizada de maneira consistente. É, por isso, um instrumento de desordem calculado, através do qual práticas ilegais produzem lei, e soluções extralegais são introduzidas clandestinamente no processo judicial (HOLSTON, 1993, p. 68).

Holston (1993, p. 72) observa ainda que era adotada a postura do “complicar para enganar”. Os formalismos das leis e suas teias burocráticas dificultavam de tal forma que, até advogados e juízes teriam dificuldade em perceber as ilegalidades; neste contexto, seria, portanto, impossível para as pessoas simples e humildes ter alguma chance. O autor diz que a classe dominante “controlou a distribuição de terra criando tamanha complexidade na legislação sobre as sesmarias que somente aqueles que já estavam no poder podiam dominá-la”.



Isso adveio da cultura de produção de um excesso de leis (HOLSTON, 1993, p. 80).

A inoperância da Secretaria de Agricultura estava ligada à legislação, às interpretações e ao desaparecimento da repartição. Aprender toda esta dinâmica exigia um grande esforço e precisava-se de uma referência que contribuísse para a formação de outro olhar sobre o objeto. Toda esta situação complexa gerou o que Cárcova denominou de “Opacidade do Direito”, que é gerada por uma dificuldade de acesso a toda a norma por desconhecimento ou não compreensão. A não compreensão advém de uma “profusão normativa, com as complexidades técnicas dos institutos, com fatores socioestruturais, com mecanismos de manipulação e ocultamento que desempenham um papel na constituição e reprodução das hegemonias sociais, com os conteúdos ficcionais do direito” (CÁRCOVA, 1998, p. 40).

Para Cárcova (1998, p. 45-58) a opacidade se nutre da anomia social. O desconhecimento do Direito dessa forma leva à marginalidade e à anomia:

Uma estratégia política e econômica que dualiza, que desintegra, que dissolve vínculos, que põe para fora do sistema centenas de milhares de pessoas, importa certamente privá-las de direito. Mas não só, pois tanto carecem de ações concretas em defesa de sua condição de vida, de seu trabalho ou de sua saúde, quanto o jurídico aparece também como exterior, alheio, estranho, impróprio. E, destarte, como inapreensível e incompreensível (CÁRCOVA, 1998, p. 54).

A falta de transparência e a dificuldade da legislação de ser compreendida legitimam e reproduzem alguns tipos de dominação social.

Um certo conjunto de indivíduos, digamos, genericamente, os juristas: funcionários, juízes, advogados, legisladores etc. Eles se ocupam em pensar e implantar as formas de administração burocratizada, e os procedimentos de controle e regulamentação das condutas, os modos de surgimento e gozo dos direitos e se tornam, em consequência, depositários de uma forma de poder social específica, que se assenta não só no conhecimento técnico que possuem, mas também no correlato desconhecimento do leigo. O poder, assentado no conhecimento do modo de operar do direito, se exerce, parcialmente, pelo desconhecimento generalizado desses modos de operar. A preservação desse poder é assim fatalmente ligada à reprodução do efeito do desconhecimento



(CÁRCOVA, 1998, p. 165).

A própria prática jurídica produz desconhecimento através do monopólio do saber, da “detenção do oculto”, do aparato instrumental e “por meio de uma linguagem obscura, de significação cerrada e de um conjunto de rituais ininteligíveis para o leigo”. A reprodução do desconhecimento da Lei é importante para o exercício do poder de quem opera com o Direito. “Uma parte da opacidade do direito [...] é manipulação, ocultação, monopolização intencional do saber, estratégia de reprodução do poder” (CÁRCOVA, 1998, p. 167-193).

Percebem-se nas questões apresentadas na legislação agrária mineira que o processo administrativo de concessão de terras era uma mera etiqueta que tinha como fim expurgar toda mácula do método como foi adquirida a propriedade. A partir da outorga do título ao requerente pelo Estado, restava provado que todas as denúncias de turbações e litígios eram falsas, pois o requerente havia provado sua idoneidade. Tais práticas podem ser lidas com o que Karl Marx chamou de uma pedante etiqueta jurídica, pois o desfecho do processo era apenas uma constatação (ou um mal necessário) (EIDT, 1998, p. 283). Uma legislação que era direcionada a dar um título e expurgar toda mácula que havia na aquisição da terra e que após o registro não poderia ser contestado era uma mera etiqueta.

A Opacidade da Lei permitiu que os posseiros fossem sumariamente expropriados. Thompson observa que a lei tinha uma função direta e instrumental de impor o poder da classe dominante. Há que se frisar, entretanto que a lei não era um artefato maleável aos interesses da elite, a dominação estava além disso no rito dos tribunais; a atuação dos tribunais era perpassada por um ritual que devia apresentar critérios lógicos, sendo que a exclusão de determinados segmentos sociais se dava pela miséria que a população subalterna vivia e pelos “dispendiosos procedimentos legais”. Para mascarar e legitimar a hegemonia de classe era preciso que a Lei se apresentasse como universal, sendo que “não conseguirá parecê-lo sem preservar sua lógica e critérios próprios de igualdade; na verdade, às vezes sendo realmente justa”; se pudessem constituir um advogado os pobres poderiam pelos meios legais defender seus direitos e até ganhar alguma causa, todavia quando não é mais possível acessar a justiça somente resta a transgressão da lei (THOMPSON, 1987, p. 350-356).

Tendo como referência esta reflexão de Thompson, percebe-se que no Médio



Rio Doce enquanto a lei era apresentada como uma forma de mediar os conflitos entre proprietários e posseiros e/ou trabalhadores rurais, os proprietários mantinham sua dominação através dos ritos legais e das atenuantes das leis. Os ritos eram expressos tanto nos processos administrativos de concessão de terras quanto nos processos judiciais de imissão e manutenção de posse. A exclusão do posseiro acontecia pela dificuldade de acesso à Secretaria de Agricultura e aos tribunais, mas nos casos em que os posseiros conseguiram esse acesso eles não obtiveram êxito devido às manipulações e interpretações que se faziam das normas e da morosidade dos tribunais, que levava os posseiros pobres e sem condições de demandar a entrarem em negociações extrajudiciais, ou seja a lei não cumpriu sua função de “parecer universal, justa e imparcial” e mascarava a dominação (HOLSTON, 1993, p. 77; MORAIS, 2017, p.148, 185, 237-247).

### **Considerações finais**

Na década de 1950 a questão agrária mineira devido ao emaranhado normativo era bastante complexa. A concessão de terras era realizada por uma legislação extremamente confusa. O Estado ainda mantinha pressupostos da *Lei de Sesmaria*, como a posse útil da terra, que garantia a obtenção do título e a função social da terra amparando-se no dispositivo da coletividade.

Um problema encontrado na Secretaria de Agricultura foi a quantidade de leis, decretos-leis, decretos, portarias e circulares. A profusão de normas dificultava a tal ponto que até os operadores do direito que tinham conhecimento profundo da legislação, consideravam-na opaca. Para o entendimento da opacidade do direito, buscou-se a colaboração de Carlos María Cárcova. A opacidade é o desconhecimento do direito ou por não se ter condição de conhecer, no caso do analfabetismo, semialfabetização etc., ou devido à profusão de normas que leva mesmo as camadas mais letradas a não conhecer todas as normas e assim poderem utilizar-se das mesmas. O aparelho burocrático do Estado produziu esse desconhecimento, ou seja, opacidade. Geralmente os processos demandados eram longos, o que levava os posseiros pobres, sem condição de arcar com as custas e demora da demanda, a entrarem em negociação extrajudicial ou extralegal, o que, mesmo quando essas não lhes eram favoráveis, não deixavam de sair de algum modo prejudicados.

A lei é um construto social, por isso, pode ser analisada como fonte histórica. Neste trabalho, a legislação mostrou-se eficaz para reconstituir historicamente



a concessão das terras e a atuação da Secretaria de Agricultura no Estado de Minas Gerais.

### Referências

ARAÚJO, Kátia de Fátima; SOUZA, Rita de Cássia Martins de. Políticas territoriais e grandes empreendimentos em Minas Gerais. *Caminhos da Geografia*, Uberlândia, v. 15, n. 52, p. 81-90, dez. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3eIp4cu>. Acesso em: 20 jan. 2016.

BARBOSA, Daniel Henrique de. Desenvolvimento econômico e pensamento desenvolvimentista: o caso de Minas Gerais (1933-1968). In: ENCONTRO DE PÓS-GRADUANDOS DA FFLCH/USP, 4. 2009, São Paulo. *Anais [...]* São Paulo: Feacon, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2Rl64YH>. Acesso em: 13 jan. 2016.

BORGES, Maria Elisa Linhares. *Utopias e contra-utopias: movimentos sociais rurais em Minas Gerais (1950-1964)*. 1988. Dissertação (Mestrado em História) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1988.

BORGES, Paulo Torminn. *O imóvel rural e seus problemas jurídicos*. São Paulo: Pró-Livro Comércio de Livros Profissionais, 1976.

BRAGA, Affonso. *Theoria e pratica na divisão das terras particulares*. São Paulo: C. Teixeira & Cia Editores, 1917.

BRASIL. [Constituição (1934)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)*. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1934. Disponível em: <https://bit.ly/3eHQK13>. Acesso em: 19 ago. 2016.

BRASIL. [Constituição (1937)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937)*. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1937. Disponível em: <https://bit.ly/3odig9W>. Acesso em: 25 ago. 2016.

BRASIL. [Constituição (1946)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)*. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1934. Disponível em: <https://bit.ly/2RhoMQV>. Acesso em: 27 ago. 2016.

BRASIL. Decreto Lei nº 1.202, de 8 de abril de 1939. Dispõe sobre a administração dos Estados e do Municípios, 1939. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Rio de Janeiro, p. 8113, 10 abr. 1939. Disponível em: <https://bit.ly/3eNFVKM>. Acesso em: 16 out.



2016.

BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as Terras Devolutas do Império. *Collecção das Leis do Imperio do Brasil*, Rio de Janeiro, t. 1, pt. 1, seção 44, p. 307, p. 307-314, set. 1850. Disponível em: <https://bit.ly/3eJap0G>. Acesso em: 21 jan. 2015.

CABRAL, Gustavo César Machado. A lei da Boa Razão e as Fontes do Direito: investigação sobre as mudanças no direito português do final do antigo regime. *In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI*, 19, 2010, Fortaleza. *Anais [...]* Fortaleza: CONPEDI, 2010. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br>. Acesso em: 18 jun. 2016.

CÁRCOVA, Carlos María. *A opacidade do direito*. São Paulo: LTr, 1998.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CASTALDI, Carlo. A aparição do demônio no Catulé. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 305-357, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3hnYIOz>. Acesso em: 17 maio 2015.

CASTANHA, André Paulo. O uso da legislação educacional como fonte: orientações a partir do marxismo. *Revista HISTEDBR*, Campinas, v. 11, n. 4, p.309-331, abr. 2011 Disponível em: <https://bit.ly/3hwUMeJ>. Acesso em: 15 fev. 2016.

CHAVES, Oscar Nonato. Organização completa facilitando a ação de invasores de terras. *Diário de Minas*, Belo Horizonte, 22 jan. 1953.

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. Destinada a verificar, 'in loco' as origens, natureza e profundidade da agitação reinante nos meios rurais de Governador Valadares, em Minas Gerais, e em Qualquer Outro Ponto do Território Nacional. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, Supl. n. 110, 1965.

COSTA, Sandra Helena Gonçalves. Os grilos dos gerais: Apropriação de Terras e Conflito Agrário no Norte de Minas. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEGE*, 11 2015. *Anais [...]*. Presidente Prudente: ANPEGE, 2015. p. 1288-1298. Disponível em: <https://bit.ly/3hnhXIh>. Acesso em: 07 fev. 2016.

EIDT, Carlos. *O Estado Racional: lineamentos da política de Karl Marx nos artigos da Gazeta Renana: 1842-1843*. 1998. Dissertação (Mestrado em Filosofia) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas



Gerais, Belo Horizonte, 1998.

ESPINDOLA, Haruf Salmen; ESTEVES, Ana Caroline Esteves; MARINS, Renata Flor. Apropriação privada e ação regulatória: propriedade e posse da terra em Minas Gerais : 1891-1960. *Revista da Associação Mineira de Direito e Economia*, Belo Horizonte, v. 4, p. 1-14, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/3fieDvk>. Acesso em: 08 mar. 2013.

GARCIA, Paulo. *Terras devolutas*. Belo Horizonte: Edição da Livraria Oscar Nicolai, 1958.

GODOY, Marcelo Magalhães. Minas Gerais na República: atraso econômico, estado e planejamento. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 11, n. 16, p. 89-116, jan./jun. 2009. Disponível em: <https://bit.ly/33M5hm2>. Acesso em: 02 jul. 2016.

HOLSTON, James. Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil. *RBCS*, São Paulo, v.8, n. 21, p. 68-88, 1993.

JONES, Alberto da Silva. *O mito da legalidade do latifúndio: legalidade e grilagem no processo de ocupação de terras brasileiras. (Do Instituto de Sesmarias ao Estatuto da Terra)*. São Paulo: FUNDAJ, 2003. Disponível em: <https://bit.ly/3wboqKx>. Acesso em: 01 jul. 2015.

LIMA, Ruy Cirne. *Terras devolutas: história, doutrina, legislação*. Pôrto Alegre: Oficinas Gráficas da Livraria do Globo Barcellos, Bertaso & Cia., 1935.

MARCÍLIO, Alvaro. *Diário da Assembléia: Minas Gerais*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial de Minas Gerais. 1958.

MARCÍLIO, Alvaro. *O problema das terras devolutas e suas matas no estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Estabelecimentos Gráficos Santa Maria, 1961.

MINAS GERAIS. *Decreto nº 179, de 30 de agosto de 1890*. Regula a concessão de burgos agrícolas no Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 1890. Disponível em: <https://bit.ly/2SRCoTt>. Acesso em: 22 abr. 2016.

MINAS GERAIS. *Decreto nº 4.496, de 5 de janeiro de 1916*. Approva o Regulamento de Terras Publicas. Belo Horizonte, 1916. Disponível em: <https://bit.ly/3tL7j0w>. Acesso em: 24 abr. 2016.

MINAS GERAIS. *Descreto nº 8.159, de 17 de janeiro de 1928*. Approva o regulamento



para as collectorias do Estado. Belo Horizonte, 1928a. Disponível em: <https://bit.ly/3w2zzNF>. Acesso em: 24 abr. 2016.

MINAS GERAIS. *Decreto nº 8.201, de 31 de janeiro de 1928*. Approva o Regulamento de Terras do Estado. Belo Horizonte, 1928b. Disponível em: <https://bit.ly/3tHpAf2>. Acesso em: 24 abr. 2016.

MINAS GERAIS. *Decreto nº 2, de 8 de abril de 1935*. Desdobra a Secretaria da Agricultura, Viação e Obras Publicas: e contém outras disposições. Belo Horizonte, 1935. Disponível em: <https://bit.ly/3uNkH5x>. Acesso em: 23 abr. 2016.

MINAS GERAIS. *Decreto Lei nº 921, de 16 de julho de 1943*. Dispõe sobre a Organização da Secretaria da Agricultura, Indústria, Comércio e Trabalho e Contém Outras Disposições. Belo Horizonte, 1943. Disponível em: <https://bit.ly/3ofL9SV>. Acesso em: 26 abr. 2016.

MINAS GERAIS. *Decreto Lei nº 550, de 20 de dezembro de 1949*. Dispõe sobre concessão de terras devolutas. Belo Horizonte, 1949. Disponível em: <https://bit.ly/3tQkUn4>. Acesso em: 29 abr. 2016.

MINAS GERAIS. *Lei nº 6, de 16 de outubro de 1891*. Crêa tres secretarias de Estado. Belo Horizont, 1891. Disponível em: <https://bit.ly/3eMzmrU>. Acesso em: 29 abr. 2016.

MINAS GERAIS. *Lei nº 27, de 25 de junho de 1892*. Regula a medição e demarcação das terras devolutas e crea na Secretaria da Agricultura, Commercio e Obras Publicas uma secção especial para o serviço de terras e colonização. Belo Horizonte, 1892. Disponível em: <https://bit.ly/3y5BjHP>. Acesso em: 24 abr. 2016.

MINAS GERAIS. *Lei nº 263, de 21 de agosto de 1899*. Divide o Estado de Minas em tantos districtos de terras e colonização, quantos forem necessarios e exigidos pelo serviço publico. Belo Horizonte, 1899. Disponível em: <https://bit.ly/3uRYX8K>. Acesso em: 27 abr. 2016.

MINAS GERAIS. *Lei nº 318, de 16 de setembro de 1901*. Reorganiza diversos ramos do serviço publico do Estado. Belo Hozinte, 1901. Disponível em: <https://bit.ly/3hny4pa>. Acesso em: 26 abr. 2016.

MINAS GERAIS. *Lei nº 516, de 31 de agosto de 1910*. Restabelece a Secretaria da Agricultura, Commercio e Obras Publicas, auctoriza a supressão de cargos desnecessários nas demais Secretarias e contem outras disposições. Belo



Horizonte, 1910. Disponível em: <https://bit.ly/3fhYMwJ>. Acesso em: 27 abr. 2016.

MINAS GERAIS. *Lei nº 1.144, de 5 de setembro de 1930*. Concede Vantagens aos Ocupantes de Terras Publicas que Houverem Pago Durante Dez Anos o Imposto de Ocupação; Determina o Imposto de Transmissão a que está Sujeita a Versão de Immoveis para Constituir Patrimonio das Sociedades Anonymas. Belo Horizonte, 1930. Disponível em: <https://bit.ly/3bu9T4K>. Acesso em: 26 abr. 2016.

MINAS GERAIS. *Lei nº 171, de 14 de novembro de 1936*. Dispõe sobre terras devolutas, suas descrição, medição, concessão e alienação. Belo Horizonte, 1936. Disponível em: <https://bit.ly/33WZJFH>. Acesso em: 28 abr. 2016.

MINAS GERAIS. *Lei nº 936, de 5 de junho de 1953*. Dispõe sobre emissão de apólices com destinação especial, e dá outras providências. Belo Horizonte, 1953. Disponível em: <https://bit.ly/3bsfUq>. Acesso em: 29 abr. 2016.

MONTEIRO, Denise Mattos. Política de Terras no Brasil: elite agrária e reações à legislação fundiária na passagem do império para a república. *História Econômica & História de Empresas*, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 53-73, 2002. Disponível em: <https://bit.ly/3tNvhrU>. Acesso em: 12 fev. 2016.

MORAIS, Michelle Nunes de. *Posse e propriedade no Médio Rio Doce-MG: processos administrativos de concessão de terras (1940-1960)*. 2017. Tese (Doutorado em História) - Programa de Pós-graduação em História, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2017.

NOJIRI, Sérgio. Origens da ciência do direito no Brasil e suas consequências. *Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia*, Uberlândia, v. 36, p. 531-544, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3fihBzY>. Acesso em: 14 fev. 2016.

NOZOE, Nelson. Sesmarias e apossamento de terras no Brasil Colônia. *Economia*, Brasília, DF, v. 7, n. 3, p. 5-24, set./dez. 2006. Disponível em: <https://bit.ly/33Gk4yR>. Acesso em: 16 jan. 2016.

OLIVEIRA, Tiago Kramer D. Entre o oficial e o costumeiro: o exercício dos poderes e a espacialização da ruralidade no centro da América do Sul (primeira metade do século XVIII). *Anais do Museu Paulista: História e Cultura Material*, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 129-157, jul./dec. 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3ymIMn8>. Acesso em: 29 abr. 2016.

PANDOLFI, Dulce Chaves. Os Anos 30: as incertezas do regime. *In: SIMPÓSIO*



NACIONAL DE HISTÓRIA, 22., 2003. João Pessoa. *Anais [...]* João Pessoa: ANPUH, 2003. Disponível em: <https://bit.ly/3ofazA7>. Acesso em: 16 dez. 2016.

PEREIRA, Camila Amaral; CONSENTINO, Daniel Val. Industrialização Mineira e o Governo de Benedito Valadares (1933-1945). In: ENCONTRO DE PÓS GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA ECONÔMICA, 7., 2014, Niterói; COFERÊNCIA INTERNACIONAL DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 5. 2014, Niterói. *Anais [...]* Niterói: AMPHE, 2014..

ROCHA, Olavo Acyr de Lima. Ordenações Filipinas e o Direito Agrário. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 95, p. 33-55, jan./dez. 2000. Disponível em: <https://bit.ly/3w8LPfI>. Acesso em: 12 jan. 2016.

SANCHES, Almir Teubl. *A questão de terras no início da República: o registro Torrens e sua (in)aplicação*. 2008. Dissertação (Mestrado em Teoria Geral e Filosofia do Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

SECRETO, María Verónica. Legislação Sobre Terras no Brasil do Oitocentos: definindo a propriedade. *Revista Raízes*, Campina Grande, v. 26, n. 1-2, p. 10-20, jan./dez, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/3eMFnVN>. Acesso em: 19 mar. 2016.

SILVA, Ligia Osório. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da Lei de 1850*. Campinas: Ed. UNICAMP, 2008.

SUEYOSHI, Tabir Dal Poggetto Oliveira. As Sesmarias nas Ordenações do Reino. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 102, p. 695-711, jan./dez. 2007. Disponível em: <https://bit.ly/3bu5e2z>. Acesso em: 13 fev. 2016.

THOMPSON, Edward Palmer. *Senhores e caçadores*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1987.

TOMA, Maristela. História, Legislação e Degredo em Portugal. *Justiça & História*, Porto Alegre, v. 5, n. 10, p. 2005. Disponível em: <https://bit.ly/33LoN2i>. Acesso em: 14 mar. 2016.

TRECCANI, Girolamo Domenico. O Título de Posse e a Legitimação de Posse como Formas de Aquisição da Propriedade. *Revista da Procuradoria Geral do Estado do Pará*, Belém, n. 20, p. 121-158, jan./dez. 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3fjWzkr>. Acesso em: 10 jan. 2016.



## Notas

<sup>1</sup>Pesquisa financiada com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

<sup>2</sup>Doutorado em História pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Estágio Pós-doutoral na Universidade Vale do Rio Doce.

<sup>3</sup>Houve uma coletânea de Leis, que ficou conhecida como *Ordenações de D. Duarte*, que reunia Leis promulgadas por D. Duarte e D. Afonso II, que pode ter servido de base para a ordenação afonsina. (TOMA, 2005, p. 7).

<sup>4</sup>O texto da Lei nº 601, no artigo 3º, dizia que “terras devolutas” eram: §1º as que não se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial, ou municipal; §2º as que não se acharem no domínio particular ou qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral Provincial, não incursas em comisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura; §3º as que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por esta lei; §4º as que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei. (BRASIL. *Lei nº 601*, 1850).

<sup>5</sup>O Artigo 63 anuncia: “cada Estado reger-se-á pela Constituição e pelas leis que adotar respeitadas os princípios constitucionais da União”.

<sup>6</sup>Essa lei criou três secretarias: Secretaria de Interior, Secretaria de Finanças e Secretaria de Agricultura, Commercio e Obras Públicas.

<sup>7</sup>O censo de 1950 apresentava a população de Minas Gerais com 7.717.792 pessoas, sendo que a população rural era de 5.397.738 pessoas (69,93%). Segundo o censo, a população rural, acima de 5 anos, era de 4.457.880 pessoas; a população acima de 5 anos, que não sabia ler e escrever, era de 3.284.292 (que correspondia a 73,67%).

<sup>8</sup>Art. 40 – os lotes já levados à hasta pública, e que não tiveram sido arrematados, poderão ser vendidos, independentemente de nova hasta pública, à medida que se apresentarem propostas para pagamento à vista ou a prazo.