

Políticas de Terras e Fronteira

Ligia Osorio Silva¹

No século XIX, Brasil e a Argentina, ao lado de Rússia e Estados Unidos, integravam o grupo de nações “às voltas com um vasto espaço que era preciso tomar e humanizar, reduzir às dimensões do homem” (Braudel, 1989:419). Foi um momento crucial da história desses países: o da ocupação dos “espaços vazios”, na realidade, áreas “esvaziadas” dos seus habitantes originais, com o objetivo de integrar à economia mundial largas extensões de terras férteis e gerar os recursos indispensáveis à consolidação do Estado.

Enquanto na época mercantilista, a iniciativa da ocupação coube às metrópoles, no século XIX, são os novos Estados nacionais que pretenderam colonizar suas terras com imigrantes europeus. Foram ajudados nisso pelas mudanças em curso na Europa: a expulsão dos camponeses devido à concentração da propriedade da terra, o crescimento demográfico e a preocupação dos governos europeus de lidar com a questão do pauperismo. Esses fatores impeliram parcela significativa da população a atravessar o oceano e buscar trabalho e acesso à propriedade nas Américas e, Argentina, Brasil e Estados Unidos, definiram políticas de ocupação de terras públicas para aproveitar o fluxo de emigração que provinha da Europa.

Na história econômica, essa circunstância determinou, em parte, os caminhos trilhados pela pesquisa quando o assunto é a história da apropriação territorial, tema subjacente à questão da governança fundiária. Isso porque o arcabouço jurídico um tanto precário que regularizava a apropriação territorial na época colonial foi reformado e modernizado no século XIX para se adequar a esses acontecimentos. As leis de colonização e regularização fundiária foram elaboradas pelos mencionados Estados, entre outras coisas, com o fito de atrair a imigração. Tais acontecimentos tiveram um papel fundamental na consolidação, penetração e disseminação do capitalismo no mundo todo. Urgia transformar produtivamente os espaços chamados ‘vazios’ e que, embora ocupados, estavam fora do sistema econômico capitalista que estendia seus tentáculos pelo mundo todo. Transformar toda terra em terra produtiva exigia 1) terras

¹ Professora doutora do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas.

apropriáveis; 2) Mão de obra abundante. No século XIX esses fatores foram obtidos graças ao esvaziamento dos espaços ‘vazios’ da população indígena que o ocupava e graças ao grande processo imigratório que trasladou milhões de indivíduos da Europa para as Américas.

Por partir dessa perspectiva, os estudos de história econômica sobre a apropriação territorial têm se desenvolvido em duas direções: (1) os estudos sobre as formas jurídicas da propriedade da terra que encetaram formas econômicas específicas; e (2) os estudos sobre a *fronteira*. Isto é, o papel atribuível à existência da *fronteira* (esses enormes fundos territoriais que foram colonizados do século XIX em diante) sobre as relações de propriedade e as relações de trabalho².

As formas jurídicas da propriedade da terra no Brasil

A importância do tema para um seminário sobre governança fundiária é enorme, por pelo menos duas razões:

a) Ainda é pouco claro, para muitos, o processo específico pelo qual foi estabelecido o monopólio da terra no Brasil.

b) O processo de apropriação territorial, caracterizado no Brasil pela passagem desordenada de terras públicas para o domínio privado, continua a ocorrer nos dias de hoje.

Para situar melhor o debate, portanto, é necessário retomar, ainda que brevemente, as características básicas do processo de apropriação territorial.

Ao longo da história da apropriação territorial no Brasil distinguimos três formas distintas de considerar a propriedade da terra: a sesmaria ou forma concessionária, a propriedade plena introduzida pela lei de 1850, e o conceito de função social da terra introduzido na Constituição de 1946 e aperfeiçoado a partir de então através da viabilização da desapropriação para uso social.

1. A forma concessionária

² É claro que distinções importantes entre os diferentes países, e até mesmo entre as diferentes regiões de cada país não estão sendo levadas em consideração nessa síntese. Por exemplo, a existência ou não de uma colonização mercantilista anterior, o tipo de produto com o qual esses países se inseriram no mercado mundial, etc.

O regime de concessão de sesmarias, transplantado da metrópole para a colônia consistiu na doação gratuita de terras àqueles que possuíssem os meios de cultivá-la. Imaginada para solucionar a crise agrária do século XIV no reino português, quando transplantada para a América esteve indissolúvelmente ligada à produção do açúcar colonial que, como se sabe, se fazia em grandes unidades produtivas visando a exportação para os mercados europeus. Mesmo sendo um regime que favorecia a constituição da grande propriedade, o sistema sesmarial, na sua concepção original, teve uma preocupação acentuada com a utilização produtiva da terra, expressa na cláusula de condicionalidade da doação, atrelada ao cultivo da terra. Esta cláusula dispunha que o sesmeiro (aquele que recebia a terra) tinha cinco anos para torná-la produtiva, devendo esta retornar ao senhor original (a coroa portuguesa) findo este prazo, caso a exigência não fosse cumprida. Este o sentido original do termo *terra devoluta* - terras concedidas e não aproveitadas que retornavam ao doador. O termo, entretanto, passou ao vocabulário jurídico brasileiro como sinônimo de terra vaga, não apropriada, e finalmente, de terras públicas. Além da terra utilizada efetivamente de forma produtiva nas “plantations”, grandes extensões eram apropriadas para explorações futuras. Este padrão de ocupação explicava-se pelo caráter predatório da agricultura que esgotava rapidamente o solo. Por outro lado, a incapacidade da metrópole em exercer um controle estrito sobre a colônia tornou possível a manutenção desse padrão. Na realidade, o aumento das exigências que cercavam a concessão de sesmarias (medição, demarcação, confirmação etc.) só serviu para indispor os colonos com a administração colonial. Ainda durante a época colonial desenvolveu-se outra forma de apropriação que aos poucos obteve o reconhecimento das autoridades. Essa nova forma, a posse, era mais adaptada à agricultura móvel, predatória e rudimentar que se praticava e, aos poucos, tornou-se a forma principal de apropriação territorial. Sesmeiros e posseiros entraram muitas vezes em conflito por questões de terra, mas no início do século XIX ambos se opunham à tentativa de controle da Metrópole e a abolição do regime de sesmarias ocorreu concomitantemente ao processo de independência. Com o fim do regime de sesmarias, a posse foi a única forma de apropriação possível e isso durou até a promulgação da lei de terras de 1850. Mas sua importância na história da apropriação territorial nunca cessou (Silva, 2008, p.41-62).

De um modo geral, conhecemos muitos aspectos a história das sesmarias, entretanto vale à pena retomar brevemente alguns problemas enfrentados pelos

estudiosos da matéria. Um desses problemas diz respeito ao caráter da propriedade no regime sesmarial.

Dado que a lei de sesmarias surgiu para superar as condições críticas da agricultura nos marcos do feudalismo (mesmo em se tratando do feudalismo atípico português) muito se discutiu sobre se as condições da doação conservavam o direito feudal ou se lançavam as bases de um novo tipo de propriedade.

Os historiadores portugueses tiveram dificuldade em discriminar a natureza do direito do povoador sobre a terra porque são pouco explícitas as condições primitivas em que eram dadas as sesmarias e quais os direitos conferidos a quem as recebia em relação à posse da terra. A dificuldade era saber se o povoador reunia os dois domínios, ou se só lhe cabia o domínio útil. Gama Barros sublinhou, depois de ter percorrido os registros municipais e verificado a insuficiência dos dados, que analisando rigorosamente as cartas de povoação portuguesas, chega-se à conclusão que o direito transmitido por elas ao povoador era um direito perpétuo e alienável, embora tanto um como outro pudessem revestir várias modalidades ou sofrer certas restrições (Gama Barros, 1954, v.III, p. 579). Virgínia Rau diz que não possui elementos suficientes para confirmar as deduções de Gama Barros. Entretanto, nos documentos por ela analisados percebe-se que às vezes as sesmarias implicavam uma condição enfiteutic, muito embora algumas pudessem ser herdadas e vendidas. Não faltam exemplos de concessionários pagando foro e da concessão da sesmaria revestir a forma de um contrato enfiteutic, pelo menos a partir do segundo quartel do século XV (Rau, 1946, p.104).

Quando não eram regidas pelo contrato enfiteutic as sesmarias eram dadas livres de todo foro e somente obrigadas a pagar o dízimo do rei que por ser um imposto pesado era mais evitado pelos camponeses do que o foro. Durante todo o reinado de D. Afonso V, o costume era a terra ser dada apenas com a obrigatoriedade do cultivo (Rau, 1946, p.107). Rau propõe que se reflita sobre a possibilidade da sesmaria ter sido de início uma doação de terras que não implicava regime especial, mas que com o decorrer do tempo revestisse de quando em vez a forma de aforamento. Se assim foi, sua história se aproxima daquela das sesmarias coloniais, sobre as quais a metrópole tentou impor o foro (aliás sem nenhum sucesso exceto em Pernambuco) no século XVII.

A afirmação de que as sesmarias, quando eram dadas sem contrato enfiteutic (sem a obrigatoriedade de pagamento do foro) entravam na condição de propriedade plena é altamente discutível, já que nenhuma delas foi concedida sem que estivesse

presente a obrigatoriedade do cultivo e em consequência, a *condicionalidade da doação*. Ora, sistemas condicionais de concessão de terras não são corretamente caracterizados como de *propriedade plena*, pois implicam na existência de dois proprietários: aquele que é ao mesmo tempo usufrutuário e aquele que possui o domínio eminente, no caso a Coroa portuguesa. Não sendo, portanto, o regime feudal típico de cessão de terras (exceto quando era acompanhado do contrato enfiteutico), o regime de sesmarias era ainda distinto da forma burguesa, assumida pela propriedade da terra no capitalismo (Silva, 2007, 48-49).

No caso de historiadores brasileiros, alguns como Gorender, colocam a ênfase na diferença entre o regime territorial instituído no Brasil e aquele vigente em Portugal. Enquanto na metrópole mantiveram-se as características feudais, as terras de sesmarias repartidas no Brasil o foram sem ônus temporário ou perpétuo de encargos senhoriais. Segundo Gorender, isso daria razão a Caio Prado Jr., que dizia que a propriedade da sesmaria era alodial e plena, não comportando qualquer laço de dependência pessoal (Prado Jr., 1963, p.32; Gorender, 1978, p.369). À alodialidade se acrescentava a livre alienabilidade, com a única restrição, estabelecida pelo Regimento de Tomé de Souza, de que decorresse o prazo de três anos. A lógica jurídica de semelhante restrição consistia em supor que naquele prazo o beneficiário deveria ter ocupado e cultivado a sua sesmaria, sob pena de revogação da doação.

Tudo reside no esclarecimento do significado de alodial. É certo que na época feudal, as terras alodiais eram terras sem senhor, portanto uma exceção dentro do sistema, mas certamente não eram propriedades plenas porque o sistema não comportava essa noção. As sesmarias eram terras sem senhor direto, daí a gratuidade da concessão - não somente porque não era cobrado um preço pela terra, mas sobretudo porque não havia a obrigatoriedade do pagamento do foro - e nisso se diferenciavam dos domínios feudais típicos, (este como vimos era também o caso das sesmarias portuguesas). A alodialidade entendida desta forma é consistente, contanto que não se exclua a permanência do domínio eminente, expresso na cláusula de obrigatoriedade do cultivo (limitativa do direito de propriedade) que, não só não foi abolido durante a vigência do regime de sesmarias, como foi inúmeras vezes reafirmado. A possibilidade de venda da concessão demonstra tão somente que as relações mercantis estavam penetrando lentamente a esfera dos bens patrimoniais (Silva, 2007, pp.53-54).

Apesar da condicionalidade da doação, nunca enquanto durou o regime de concessão de sesmarias, conseguiu a metrópole impedir a formação de grandes

latifúndios improdutivos. Entretanto, atribuir ao sistema sesmarial a responsabilidade pelas características que estrutura agrária brasileira apresenta na atualidade é confundir as origens do sistema com as suas causas. Quando o sistema sesmarial foi extinto (1822) apenas uma parcela pequena do território nacional estava apropriada e restavam quantidades enormes de terras devolutas (Silva, 2008, p. 83-84).

2. A transição da forma concessionária de apropriação para a propriedade plena. A lei de terras de 1850

A Lei de Terras de 1850 foi elaborada dentro de uma conjuntura bastante complexa. As alterações econômicas e políticas que se produziram na Europa, na primeira metade do século XIX modificaram o padrão de relacionamento entre as ex-colônias ibéricas e a potência europeia mais desenvolvida na época, a Inglaterra. Transitando da fase dita de “acumulação primitiva” para o capitalismo plenamente desenvolvido, a Inglaterra transformou-se numa ferrenha opositora do tráfico internacional de escravos do qual o Brasil dependia. Em 1850, curvando-se aos interesses da política inglesa e para dar continuidade ao processo de formação do Estado, o Brasil aboliu o tráfico de escravos. O florescimento da economia cafeeira no Centro-Sul e a solidificação da base sociopolítica do regime monárquico, nucleada no Partido Conservador, propiciaram a continuidade do processo de consolidação do Estado nacional. Esses acontecimentos também colocaram na ordem do dia a adoção de uma lei de terras que regulasse o acesso à propriedade. De um lado, a lei deveria representar um papel fundamental no processo de transição do trabalho escravo para o trabalho livre, aberto com a cessação do tráfico e, de outro, dar ao Estado imperial o controle sobre as terras públicas que desde o fim do regime de concessão de sesmarias vinham passando de forma livre e desordenada ao patrimônio particular.

No centro da política imperial estava a questão da demarcação das terras devolutas. A demarcação era o passo inicial para a utilização dessas terras num projeto de colonização que deveria financiar a vinda de trabalhadores imigrantes para as fazendas e remediar uma eventual falta de braços com o fim do tráfico. Demarcar e vender as terras devolutas e financiar a imigração de trabalhadores era, em síntese, a proposta programada pela lei de 1850. Para que o esquema funcionasse era necessário o fim do apossamento. Por isso o item primeiro da lei de 1850 proibia a posse. Durante muito tempo os historiadores deduziram em função disso que a posse terminara em 1850 (Silva, 2008, 127-137).

Na perspectiva de uma história econômica comparada, pode-se assinalar que por volta da mesma época Argentina e Estados Unidos também promulgaram leis agrárias. No caso americano com um sucesso que não se compara às dificuldades encontradas à aplicação de uma política agrária no Brasil. Já o caso argentino apresenta alguns aspectos semelhantes ao brasileiro. Mas, sobretudo vale ressaltar um contraste: os dois países (Argentina e Estados Unidos), em grande medida, completaram o processo de apropriação territorial nas primeiras décadas do século XX, enquanto o Brasil se vê ainda hoje diante de grande quantidade de terras devolutas a serem apropriadas e colonizadas.

Apesar da intenção dos legisladores do Império, a lei de 1850, e uma copiosa legislação auxiliar – três outras leis, dois regulamentos, oito decretos, e mais de cem avisos – não foram suficientes para garantir que o objetivo inicial se tornasse realidade. Em grande parte a fraqueza do sistema decorria da sua determinação de demarcar as terras devolutas após as terras particulares. A maioria dos posseiros recusou-se a demarcar suas terras e a legalizar os seus títulos, impedindo assim a organização de um cadastro de terras, passo essencial para a implementação do projeto imperial de colonização com a pequena propriedade.

A questão da mão-de-obra foi resolvida sem a demarcação das terras devolutas. Nos últimos anos do Império impôs-se, nesta matéria, o ponto de vista dos cafeicultores de São Paulo: a constituição de um amplo contingente de trabalhadores livres, por meio da imigração subsidiada. A regularização da propriedade territorial permaneceu em suspenso.

Com a passagem das terras devolutas para o domínio dos estados, na Constituição de 1891, levou-se para o âmbito estadual a decisão a respeito das duas políticas: terra e mão-de-obra. Essa medida contou com o apoio da esmagadora maioria dos representantes eleitos para a Assembleia Constituinte e apareceu como uma consequência quase natural do federalismo, doutrina que inspirava os republicanos desde suas primeiras manifestações públicas.

O federalismo adequava-se perfeitamente naquela conjuntura ao desejo de controle das oligarquias estaduais sobre o processo de passagem das terras devolutas para o domínio privado e de regularização da situação da propriedade territorial.

A lei de 1850 não foi abolida, mas adaptada ao interesse dos posseiros. As modificações mais importantes diziam respeito: 1) à data de validade das posses, que foi prorrogada até pelo menos o início do século XX e, em alguns casos, até bem

depois; 2) à alteração dos prazos para as revalidações de sesmarias e legitimações de posses (Idem, p.272).

A benevolência da política de terras dos estados para com os posseiros não significou a democratização do acesso à terra. Para explicar esse fato é preciso atentar para as condições sociais e políticas que imperaram no campo brasileiro, principalmente na virada do século. O processo de passagem das terras devolutas para o domínio privado esteve especialmente vinculado a um fenômeno típico da Primeira República, o coronelismo. Controlando a vida municipal por meios que iam do paternalismo à violência, os coronéis, “fiéis” às oligarquias que dominavam a política estadual, representaram um papel central no modo pelo qual as terras devolutas se incorporaram ao patrimônio privado (Idem, p.278).

Nesse período, o campo foi palco de diversas formas de violência que estiveram, de um modo ou de outro, vinculadas à questão da terra, violência que existe até hoje, especialmente onde ainda restam terras devolutas. A violência exerceu-se fundamentalmente contra a população pobre do campo, os pequenos posseiros, agregados, ex-escravos e índios. A violência gerava uma situação de permanente instabilidade no campo. A condição essencial para um posseiro se tornar proprietário era manter-se por longo tempo sobre as terras que pretendia legalizar. Manter-se nela não significava necessariamente cultivá-la, mas impedir que outros viessem a se instalar nelas e/ou evitar ser expulso das terras pelas autoridades municipais ou estaduais zeladoras do patrimônio público, que agiam com escandalosa parcialidade. Para manterem-se nas terras, os fazendeiros-posseiros contavam com recursos próprios (jagunços armados) e procuravam estar bem relacionados com as autoridades do estado (Idem, p.279).

Apesar da promulgação do Código Civil em 1916, da Revolução de 1930, da elaboração de novas Constituições em 34, 37 e 46, a situação da apropriação territorial não sofreu alterações profundas, conquanto as discussões que se travaram em torno das mudanças que se faziam necessárias contribuíssem para aprofundar o conhecimento da questão da terra. Entretanto, a falta de tempo não nos permite detalhar a matéria.

Em relação aos estudos que debateram o significado e o alcance da lei de 1850, precisamos ressaltar outro contraste com a história econômica argentina e norte-americana: os historiadores econômicos argentinos incorporaram muito cedo o processo de apropriação territorial às suas análises da formação social argentina. Apenas como exemplo, observamos que um dos clássicos da história econômica argentina, *La*

Economia Argentina (1963) de Aldo Ferrer, relata o processo de incorporação das terras da pampa e sua importância para a economia que ali se organiza, descrevendo com riqueza de detalhes os aspectos específicos da apropriação territorial que se realizava, suas implicações econômicas e sociais. Isso contrasta com seu congênere brasileiro, *Formação Econômica do Brasil* (1959) de Celso Furtado, que apresenta poucas observações sobre o processo de apropriação das terras do Oeste paulista, a despeito de que o autor atribua grande importância à “disponibilidade” dessas terras para a economia cafeeira. O papel desempenhado pela política de terras constituiu uma preocupação constante da historiografia argentina, sem que se possa dizer que haja um consenso sobre seu alcance e efeitos. A importância na história econômica americana da ocupação e apropriação das terras do meio Oeste e do Extremo Oeste é de amplo conhecimento.

Diferentemente da história econômica argentina, e apesar de algumas exceções de peso como José de Sousa Martins (1979) e José Murilo de Carvalho (1988), a questão da apropriação territorial brasileira restou por muito tempo apanágio dos juristas que narraram essa história dentro dos parâmetros da sua disciplina. José Pereira de Vasconcelos (1856-85) e Ruy Cirne Lima (1954) são exemplos clássicos dessa vertente. A interpretação da lei de terras de 1850 ocupa um lugar central nesses autores.

Até 1991, quando defendemos tese de doutoramento cujo tema era a lei de 1850, a interpretação dominante na historiografia destacava a motivação de curto prazo que inspirou a adoção da lei: os desdobramentos da cessação do tráfico de escravos e seu caráter de lei de imigração. Como a colonização para a pequena propriedade não vingou, a interpretação corrente foi a de que a não democratização do acesso à propriedade decorreu da aplicação da lei. Procuramos no nosso trabalho mostrar que muito ao contrário do que se afirmava a lei de terras não sustou a posse, embora fosse esse um de seus objetivos centrais (expresso no artigo primeiro). Constatamos que, entre as intenções dos legisladores do Império e a aplicação da lei, se interpuseram os interesses de parcelas significativas da sociedade brasileira, em especial os fazendeiros-posseiros. Essas forças sociais impediram a discriminação das terras públicas, sustaram a demarcação e distribuição de pequenos lotes para a colonização e continuaram açambarcando grandes tratos de terras públicas. Por conseguinte, procuramos no nosso trabalho destacar outro lado da adoção da lei, aquele que foi finalmente o aspecto mais duradouro da sua influência, ou seja, seu caráter de ordenamento da propriedade territorial. A lei continuou por muitos anos fornecendo os parâmetros dentro dos quais

se processou a regularização da propriedade da terra e norteou a constituição da moderna propriedade territorial. Embora não estivesse na letra da lei, a prática da sua aplicação levou à proliferação dos latifúndios.

3. *A desapropriação para uso social e o Estatuto da Terra*

A década de 1950-60 foi cenário de grandes mobilizações sociais em torno das reformas de base dentre as quais se destacava a reforma agrária. Vista como um processo social amplo, parte fundamental das transformações estruturais que deveriam liquidar a dominação tradicional no campo, melhorar a distribuição de renda e dar novo impulso ao processo de industrialização através da ativação do mercado interno, a reforma agrária dominou a cena e polarizou as discussões sobre a questão agrária. A luta pela reforma agrária reuniu uma parcela importante dos trabalhadores rurais do Nordeste nas *Ligas Camponesas* como parte do amplo processo de mobilização popular pela transformação democrática da sociedade brasileira. Do ponto de vista da legislação, a questão fundamental era a alteração da Constituição de 1946 no sentido de levantar o impedimento à desapropriação (indenização *prévia e em dinheiro* das terras desapropriadas). Apesar de toda a mobilização a favor das reformas, esta modificação constitucional só foi votada após o golpe de 1964 que pôs fim à visão democrático-reformista da questão agrária (Silva, 1997, p. 19).

O primeiro governo militar pós-64 contornou o problema da indenização através da Emenda Constitucional nº10, de 9/11/64, que modificou o parágrafo que exigia a indenização prévia em dinheiro, substituindo-o por títulos especiais da dívida pública e outras especificações. Ao mesmo tempo, fez retornar para a competência da União a delimitação das zonas prioritárias para a incidência da reforma agrária, fixadas por decreto do Poder Executivo, só recaindo sobre propriedades rurais caracterizadas como latifúndio, conforme o definido na lei. O passo seguinte foi dado pela promulgação ao do Estatuto da terra (lei nº4504 de 30/11/64).

A elaboração e adoção de uma legislação agrária do alcance do Estatuto da terra pelo governo oriundo do golpe militar de 1964 só pode ser claramente compreendida se for vista como resultado da pressão internacional norte-americana que tinha por objetivo afastar o perigo de revoluções camponesas como a cubana do Continente latino-americano. Nesta mudança de orientação estava implícita uma ameaça de subordinação de toda ajuda financeira norte-americana à adoção de programas de reforma agrária. Naturalmente também estava implícita a necessidade de desbaratar os movimentos

camponeses organizados, o que foi feito com muito sucesso em todo o Continente, nos anos 60 (Idem, p.20-21).

Durante os governos militares, o caráter distributivo da Reforma Agrária definido pelo Estatuto da Terra foi progressivamente deixado de lado e o imposto territorial rural jamais exerceu o papel de coibir a formação de latifúndios.

O princípio da função social da propriedade foi levado para a Constituição de 1988 (artigos 184 e 186), mas minuciosa e detalhista, absorvendo dispositivos inteiros da lei ordinária que já vigoravam, até mesmo os de natureza processual, sua aplicação ficou dependendo de regulamentação por lei complementar. A demora na regulamentação e as imperfeições contidas na lei diminuíram os assentamentos que já eram lentos. A violência característica do campo brasileiro não diminuiu e as razões disso são basicamente as mesmas: a voracidade dos açambarcadores de terras públicas, a incapacidade dos poderes públicos de implantarem políticas democráticas de acesso à terra, a falta de vontade política de fazê-lo.

O processo de cadastramento das terras no Brasil (a cargo das agências governamentais criadas para esse fim) ainda não terminou. Como sempre a dificuldade é a grande quantidade de terras griladas e sem título legítimo, mas que seus detentores se negam a regularizar porque foram adquiridas por meios completamente ilegais. Do mesmo modo que antigamente, a legislação se modifica ao sabor dos interesses dos grandes posseiros. Daremos apenas um exemplo.³ Trata-se do caso da Medida Provisória 458 (11/02/09), destinada a promover uma ampla regularização fundiária na Amazônia. A proposta inicialmente beneficiaria ocupantes de até um módulo fiscal (máximo de 100 hectares), isto é, os pequenos posseiros, mas com as emendas que foi recebendo, os benefícios estão sendo estendidos aos lotes com 1,5 mil e 2,5 mil hectares. Sob o pretexto de regularizar a apropriação de terras públicas que tem ocorrido livremente e de elaborar o cadastro a medida mais uma vez beneficiará os grandes posseiros e grileiros da região.

A Fronteira e suas implicações para a História econômica

A ocupação, no século XIX, dos enormes fundos territoriais possuídos por alguns países implicou na deslocação de população, materiais e dinheiro. Muitas vezes

³ O processo atual de ocupação de terras devolutas será objeto de outras exposições, com pesquisadores mais qualificados do que eu para discorrer sobre o que se passa na atualidade.

os indígenas, ocupantes originais, foram expulsos ou exterminados para dar lugar aos imigrantes europeus (caso dos Estados Unidos). Em outras ocasiões populações locais foram preteridas e o Estado elaborou políticas que beneficiavam a imigração de europeus brancos (caso da Argentina e do Brasil). Não é o caso de contar essa história aqui. Mas é preciso fazer esse introito para poder abordar o tema da fronteira e os mitos que cercam sua epopeia. Dentre os mitos da história econômica, a fronteira ocupa um lugar de destaque. A partir do trabalho paradigmático de Frederick Jackson Turner que promoveu uma reviravolta nos estudos da história econômica norte-americana, o tema tem atraído cada vez maior número de estudiosos para, em última instância, desmistificá-lo. Entendendo-se por essa expressão a substituição do mito pelo conhecimento mais objetivo da história da ocupação territorial. Que seja denunciando a presença de populações de culturas distintas nos chamados “espaços vazios”, ou revelando a manipulação ideológica por trás dos diferentes processos de “marchas para o oeste”, conquista do *hinterland*, “desbravamento dos sertões” etc., cada vez conhecemos mais e melhor as verdadeiras características dos movimentos populacionais, e das transformações econômicas ocorridas nas regiões ditas “de fronteira”.

Até que ponto a existência da fronteira condicionou a legislação agrária que foi aprovada? Sabemos que na historiografia latino-americana a fronteira não ocupou o mesmo lugar chave, de princípio explicativo, que ocupou numa parte da historiografia norte-americana. É certo que a revisão da tese de Frederick J. Turner na própria historiografia estadunidense nuança o seu alcance uma vez que o estudo de “outras fronteiras” (a do sul dos Estados Unidos e as da América Latina, por exemplo) demonstra que a ocupação dos “espaços vazios” produziu tanto sociedades altamente hierarquizadas quanto sociedades democráticas (McNeill, 1983, pp.25-26).

Se do ponto de vista dos recursos naturais a Argentina e o Brasil estavam em situação similar à dos Estados Unidos no século XIX, os resultados alcançados no que tange ao enraizamento de imigrantes em pequenas propriedades foram bastante distintos. A falta de vontade política das classes governantes daqueles países, associada à pouca eficácia da legislação de terras, cristalizou uma sociedade altamente hierarquizada, malgrado as grandes mudanças em relação à sociedade colonial e apesar da existência de vastas extensões de terras apropriáveis. Na realidade, a existência dessas “terras livres” (no sentido do século XIX) foi vista como um “peso” (ou um obstáculo) para as regiões “civilizadas” do litoral. Dominados por preconceituoso

desprezo pelos mestiços, índios ou negros, as elites brasileiras e argentinas não pensaram em promover a colonização de pequena propriedade com estas populações e fizeram da imigração apenas uma política de inundar o mercado de trabalho com mão de obra abundante (Silva, 2001, pp. 177).

Nos Estados Unidos, após a publicação do famoso artigo de Turner (1893), a ocupação dos “espaços vazios” foi objeto de inúmeros estudos, pesquisas e teorias. Isso não impediu, ao contrário, promoveu, a proliferação dos mitos sobre o papel da fronteira na formação da democracia americana, no caráter do homem americano, etc. tal como Turner havia indicado. Outros trabalhos, no entanto, lançam uma luz esclarecedora sobre os acontecimentos que cercaram todo o processo de ocupação do Oeste e meio-Oeste, constituindo um conjunto notável de análises acerca das leis agrárias, da política fiscal e das relações entre a ocupação da fronteira e a economia americana da época. Não é o caso de reproduzir seus achados aqui pois demandaria muito espaço, mas um aspecto merece destaque. Trata-se da especulação que sempre presente em situações de fronteira. Um dos maiores estudiosos da política de terras americana afirma: “Para o bem ou para o mal, o especulador - fosse ele um absenteísta ou um residente, posseiro ou banqueiro, político local ou senador do Leste - sempre esteve presente em toda a fronteira” (Gates, 1996, p.21). Portanto, não obstante o sucesso da política de terras americana no assentamento de imigrantes e na democratização do acesso à terra (quando comparado ao caso do Brasil e da Argentina), trata-se de um sucesso relativo e de nenhum modo imune à especulação. Mas dois aspectos coibiram o açambarcamento de terras públicas pelos mais ricos: de um lado a política fiscal, que limitava os lucros que se poderia obter; de outro, a participação dos *homesteaders* no movimento especulativo...

O avanço da fronteira no Brasil, em muitos aspectos, foi distinto do modelo americano no que concerne o tipo de ocupação, o que levou ao emprego do conceito de “frentes pioneiras” para caracterizar a penetração dos sertões. Pierre Monbeig em *Pioneiros e Plantadores de São Paulo* utiliza-a, por exemplo. A característica da arrancada em direção ao interior não exclui, entretanto a existência de “situações de fronteira” em determinados momentos da ocupação do interior. A ocupação dos sertões paulistas foi um desses momentos. Alguns estudos recentes lançaram nova luz sobre a marcha da fronteira no Oeste paulista (Faleiros, 2010, Secreto, 2012, Tessari, 2012).

Há certo consenso na história econômica brasileira de que o acesso a novas terras foi um dos fatores mais importantes para o sucesso da economia cafeeira dentro

dos marcos altamente estratificados da sociedade brasileira. A incorporação de novas terras permitia a redução dos custos monetários, e ampliava o potencial de acumulação dos fazendeiros e dos demais capitalistas que atuavam na economia. A marcha da fronteira era decorrência de diversos fatores, intervenientes simultaneamente ou não, entre eles, a intervenção governamental, os altos preços internacionais, a necessidade de compensar a diminuição da produtividade e, igualmente importante, ocorria para manter o alto de grau de exploração do trabalho neste complexo econômico.

A terra, sendo um fator essencial nesse complexo, era objeto do desejo de fazendeiros e colonos, mas claramente monopolizada pelos primeiros. Entretanto, do ponto de vista dos fazendeiros, a oferta de algum tipo de acesso à terra aos colonos contribuía para o rebaixamento dos custos monetários de formação e trato dos cafeeiros. Por outro lado, as culturas intercalares representavam um papel importante na renda do colono, seja porque serviam à agricultura de subsistência, seja porque o excedente podia ser comercializado. Em consequência, a preocupação com as cláusulas que formalizavam o acesso (parcial) à terra estaria sempre presente na elaboração dos contratos. Dado que a possibilidade de plantar culturas intercalares era maior (e mais eficiente) nos novos cafezais, esses detinham a preferência dos colonos na hora da instalação. Mas obviamente, para a viabilidade de relações contratuais deste tipo, fazia-se necessária a existência de uma fronteira em movimento, que, ao agregar continuamente novas extensões de terras ao complexo capitalista agroexportador, permitia ao fazendeiro formar novas lavouras e agregar novas instalações (casas de colonos, pastos, terreiros, estradas, etc.). Sem o avanço da fronteira, as relações de trabalho no campo tenderiam a se “engessar”, pressionando os salários para cima e conseqüentemente ampliando os custos de produção. Fazendeiros e colonos tinham cada qual razões próprias para desejarem a expansão para o Oeste. Configurar-se-ia assim uma confluência de interesses (Faleiros, 2010).

Se alguma lição pode ser retirada da experiência americana de assentamento, colonização e venda de terras é que elas não são de modo algum conflitantes. Para o Estado, o assentamento traz inúmeros benefícios, além do aspecto social. No século XIX, nos Estados Unidos o governo lucrou mais com a venda de terras públicas depois da adoção do *homestead law* (1862) do que nos sessenta anos que o antecederam. Principalmente depois de 1880 muitas pessoas utilizaram o direito à comutação, isto é compravam a terra à vista e assim não precisavam esperar os cinco anos para a obtenção do título e do direito de venda. Isso mostra como finalmente a decisão de conceder

terras gratuitamente aos colonos dinamizou o mercado de terras e permitiu ao governo arrecadar dinheiro com a venda de terras. Visto desse ângulo, a política de povoamento e aproveitamento econômico – o *homestead* – finalmente favoreceu a política fiscal - obtenção de recursos via venda de terras. Sem falar no que era arrecadado na forma de imposto territorial, o item mais importante da arrecadação municipal.

BIBLIOGRAFIA

- BRAUDEL, F. *Gramática das civilizações*. São Paulo: Martins Fontes, 1989.
- FALEIROS, R. N. *As Fronteiras do Café*. FAPESP/EDUSC, SP, Bauru, 2010.
- GAMA BARROS, H. *História da administração pública em Portugal nos séculos XII ao XV*, 11 vols., 2ª ed. Lisboa 1954.
- GATES, P. *The Jeffersonian Dream. Studies in the History of American Land Policy and Development*. Albuquerque: University of New Mexico Press, 1996.
- GORENDER, J. *O escravismo colonial*. São Paulo, 1978.
- MCNEILL, W.H. *The great frontier. Freedom and hierarchy in modern times*. Princeton: Princeton University Press, 1983.
- RAU, V. *Sesmarias Medievais Portuguesas*. Lisboa: s. ed., 1946.
- SECRETO, M. V.. *Fronteiras em Movimento: história comparada – Argentina e Brasil no século XIX*. Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012.
- SILVA, L. O. *Terras Devolutas e Latifúndio*. 2ª edição, Campinas: Ed. da Unicamp, 2008.
- _____. *A Fronteira e outros Mitos*. 2001. Tese de Livre Docência. Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas.
- _____. “As leis agrárias e o latifúndio improdutivo” in *São Paulo em Perspectiva*, Revista da Fundação Seade, Vol.11, N.2, Abril/Junho 1997, pp.15-34.
- _____. “Feudalismo, Capital Mercantil, Colonização” in MORAES, J. & DEL ROIO, M. (orgs.), *História do Marxismo no Brasil*. Campinas: Ed. da Unicamp, 2007, pp.11-72.
- TESSARI, C. *Braços para a Colheita: sazonalidade e permanência do trabalho temporário na agricultura paulista (1890-1915)*. Alameda, São Paulo, 2012.
- TURNER, F. J. *The Frontier in American History*. (1893). Nova Iorque: Henry Holt and Company, 1962.