
AS LEIS AGRÁRIAS E O LATIFÚNDIO IMPRODUTIVO

LIGIA OSORIO SILVA

Professora do Instituto de Economia da Unicamp

A luta do movimento dos trabalhadores sem-terra (MST) tem levado à atualização do debate sobre reforma agrária e resgatado o rico e conturbado conjunto de esforços e movimentos que no passado visaram instituir uma melhor distribuição da terra e dos meios sociais para a sua exploração produtiva. Tem raízes profundas no pensamento social brasileiro a idéia de que a concentração fundiária no Brasil, uma das mais altas do mundo, determina efeitos nocivos sobre toda a sociedade. Decorre desta constatação o grande interesse suscitado pelo tema da reforma agrária em diversos momentos da nossa história, interesse reanimado na atualidade pelos fatos ocorridos recentemente no campo. Neste artigo, procurar-se-á aprofundar a discussão sobre um dos pontos centrais da reforma da estrutura agrária brasileira que diz respeito ao problema das desapropriações e do latifúndio improdutivo.

Desde a adoção do Estatuto da Terra, em 1964, ampliou-se o consenso em torno da noção de que fazer reforma agrária significa, antes de mais nada, redistribuir a propriedade da terra. A terra a ser redistribuída pode estar sob o domínio público (as chamadas terras devolutas), ou privado.

Neste último caso, antes de ser redistribuída segundo critérios estabelecidos pela legislação agrária pertinente, é preciso que a terra passe formalmente ao domínio público, o que é feito através da desapropriação para uso social, prevista em várias Constituições. A desapropriação de terras particulares efetuada pelos poderes públicos, ultimamente pressionados pelas ocupações do MST, é sem dúvida o aspecto que mais celeuma tem provocado, pois atinge o direito de propriedade, princípio fundamental do Estado liberal moderno.

Historicamente, no cerne desse debate encontram-se o latifúndio improdutivo e os meios à disposição dos poderes públicos para eliminá-lo. A preocupação com a monopolização estéril da terra e as injustiças sociais que acarreta estão presentes nos documentos oficiais e são uma constante nas análises dedicadas ao estudo da legislação agrária dos diversos períodos da história brasileira, desde a época colonial até os nossos dias, por mais de 300 anos, portanto. Apesar de a alta concentração da propriedade da terra no Brasil ser um dado histórico persistente desde os tempos coloniais e de a forma de apropriação não ter variado muito, o corpo de normas que regulamentam a apropriação foi alterado ao longo do tempo, sendo que diferentes estratégias têm sido propostas para tentar corrigir os rumos do processo em diversos momentos. O fracasso dessas estratégias não deve obscurecer o esforço despendido na sua elaboração, mas sim lançar luz sobre as dificuldades com as quais terão de se defrontar todos os interessados nas mudanças em curso.

A desapropriação como meio de operar a transferência de propriedade e combater o latifúndio improdutivo foi introduzida na Constituição, num determinado momento da nossa história, para possibilitar a intervenção do poder público no processo de apropriação. Trata-se, portanto, de um instrumento de correção dos efeitos danosos do padrão de apropriação, cujas origens encontram-se nos primórdios da nossa história e cuja prática está ainda profundamente arraigada na realidade do campo brasileiro. Se, por um lado, a discussão atual sobre as ocupações de terras efetuadas pelo MST vem reanimando o debate sobre a reforma agrária, no qual a polêmica sobre as desapropriações ocupa um papel central, justificando o interesse crescente em torno dos antecedentes históricos desta

questão, por outro, é ainda pouco claro para muitos o processo específico pelo qual a apropriação territorial foi estabelecendo o monopólio da terra e moldando de forma perversa a nossa estrutura agrária. Portanto, para melhor situar o debate sobre a desapropriação, é necessário retomar, ainda que brevemente, as características básicas do processo de apropriação territorial, paralelamente ao exame dos mecanismos postos à disposição dos poderes públicos, através de uma legislação específica, para combater o latifúndio improdutivo.

Ao longo da história da apropriação territorial, distinguem-se três formas de 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 46 e aperfeiçoado, posteriormente, através da viabilização da desapropriação para uso social.

DA FORMA CONCESSIONÁRIA À PROPRIEDADE PLENA

O regime de concessão de sesmarias foi transplantado da metrópole para a colônia e consistia na doação gratuita de terras em abundância a quem possuísse os meios para cultivá-la. Na sua concepção original, a doação de sesmarias objetivava solucionar uma crise de abastecimento no reino português. A América portuguesa esteve indissoluvelmente ligada à produção do açúcar colonial que, como se sabe, visava a exportação para os mercados europeus. Mesmo sendo um regime que favorecia a constituição da grande propriedade, o sistema sesmarial 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) caso esta exigência não fosse cumprida. Este é o sentido original do termo terras devolutas – terras concedidas e não aproveitadas que retornavam ao doador. Entretanto, no vocabulário jurídico brasileiro este termo passou a ser usado como sinônimo de terra vaga, não apropriada, patrimônio público.

Apesar da condicionalidade da doação, a metrópole, enquanto durou o regime de concessão de sesmarias, nunca conseguiu impedir a formação de grandes latifúndios improdutivos. Além daquela utilizada efetivamente de forma produtiva nas *plantations*, grandes extensões de terras eram apropriadas, ora para garantir explorações futuras, caracterizando uma cultura migratória em grande escala, ora como reserva de valor. Este padrão de ocupação explicava-se, em parte, pelo caráter predatório da agricultura praticada na colônia, baseada no traba-

lho escravo e na utilização de técnicas rudimentares, que esgotavam rapidamente o solo. Por outro lado, a incapacidade da metrópole em exercer um controle estrito sobre a colônia tornou possível a manutenção deste padrão. Em consequência, nenhum dos mecanismos colocados em vigor pelas autoridades coloniais fez reverter esse processo. 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 e antes mesmo de declarada a Independência já estava decretada a morte do sistema sesmarial (decreto do Príncipe Regente, de julho de 1822).

Durante a época colonial desenvolveu-se uma outra forma de apropriação que, aos poucos, obteve o reconhecimento das autoridades – a posse –, que era mais adaptada à agricultura móvel, predatória e rudimentar praticada, tornando-se o meio principal de apropriação territorial. Até hoje, sua importância como forma de aquisição de domínio é incontestável.

Nos primeiros séculos da colonização, a posse representou também a forma de ocupação do pequeno lavrador sem condições de solicitar uma sesmaria (Lima, 1954). Esta prática desenvolvera-se às margens dos grandes latifúndios, em atividades de subsistência ou fornecimento de gêneros alimentícios para os engenhos. Sem deixar de existir nesta forma, entretanto, a posse também assumiu a feição de grandes latifúndios. As mesmas condições que levaram à falta de controle no tamanho das sesmarias fizeram com que o limite da posse fosse dado pelo próprio posseiro. “Sesmarias são verdadeiros latifúndios”, dizia um autor do século XIX, “mais extensas, porém, ainda são as posses de terras” (Ribas, 1883).

Em síntese, a abundância relativa de terras e os objetivos da colonização determinaram a forma de adaptação de uma legislação concebida para a metrópole para ser aplicada à colônia e levaram ao estabelecimento de grandes unidades produtivas e grandes latifúndios improdutivos na forma de posses ou sesmarias. Apesar da cláusula explícita de cultivo – fornecer à administração colonial os poderes de retomar as terras incultas apropriadas –, a parte da legislação que coibia o latifúndio improdutivo nunca foi aplicada.

Embora tendo suas origens no sistema sesmarial, seria injustificado atribuir a ele a causa da persistência do latifúndio improdutivo em épocas posteriores. Ao findar aquele período, apenas uma parcela pequena do território nacional estava apropriada e restavam quantidades enormes de terras devolutas.

A ausência de uma legislação que normalizasse o acesso à terra durante o tempo que decorreu da Independência até 1850 e a continuidade do padrão de exploração colonial (agricultura predatória e trabalho escravo) resultaram

no florescimento, sem qualquer controle, do apossamento e multiplicaram-se os latifúndios improdutos.

Em meados do século XIX, o Estado imperial elaborou a primeira legislação agrária de longo alcance da nossa história, que ficou conhecida como a Lei de Terras de 1850. Esta lei pretendeu impor os princípios da política de intervenção governamental no processo de apropriação territorial, representando uma tentativa dos poderes públicos (o Estado imperial) de retomarem o domínio sobre as terras chamadas devolutas, que estavam perdendo em função da vertiginosa ocupação que se processava então sob a iniciativa privada. Tem sido justamente destacado que a motivação principal da adoção da lei estava nos desdobramentos da cessação do tráfico de escravos e no desejo de estimular a imigração estrangeira (Carvalho, 1988; Dean, 1971). A esses fatores é preciso, no entanto, agregar a necessidade de proceder ao ordenamento jurídico da propriedade da terra, passo importante na consolidação do Estado imperial e indispensável no combate às disputas de terras que se multiplicavam entre sesmeiros e posseiros (Silva, 1996).

Vista sob um prisma bastante geral, a Lei de 1850 desempenhou o importante papel de delimitar o espaço de relacionamento entre o poder público e os proprietários de terras, estabelecendo as normas pelas quais os sesmeiros em situação irregular e os posseiros transformar-se-iam em proprietários de pleno direito das terras que ocupavam (Silva, 1996).

A Lei de 1850 não atingiu um dos seus objetivos básicos, que era a demarcação das terras devolutas, ou, como se dizia na época, a discriminação das terras públicas e privadas, primeiro obstáculo a ser vencido na implementação de uma política de terras. Isto ocorreu principalmente por dois motivos: em primeiro lugar, a regulamentação da lei deixou a cargo dos ocupantes das terras a iniciativa do processo de delimitação e demarcação, sendo que somente depois que os particulares informassem ao Estado os limites das terras que ocupavam é que este poderia deduzir o que lhe restara para promover a colonização; em segundo, a lei não foi suficientemente clara na proibição da posse, pois, embora isto estivesse contido no artigo 1º, outros artigos levavam a supor que a “cultura efetiva e a morada habitual” garantiriam a permanência de qualquer posseiro, em qualquer época, nas terras ocupadas. A combinação desses dois elementos fez com que a lei servisse, no período da sua vigência e até bem depois, para regularizar a posse e não para estancá-la.

Os desdobramentos deste efeito da Lei de 1850 não seriam necessariamente negativos, caso não tivessem beneficiado quase exclusivamente os grandes proprietários rurais e, ao contrário, servissem para democratizar o acesso à terra.

Com a República e a passagem das terras devolutas para o domínio dos estados, agudizou-se ainda mais o efeito perverso da Lei de 1850, com o agravante de que foram pouquíssimas as iniciativas no sentido do estabelecimento de uma política de colonização ou assentamento que minimamente contrabalançasse a proliferação dos latifúndios improdutos. Protegidos pela aplicação perversa da cláusula que garantia as posses (cultura efetiva e morada habitual), multiplicaram-se os “grilos” e as posses irregulares e continuou o processo de passagem das terras devolutas para o domínio privado, sem controle dos poderes públicos e sem que estes manifestassem grande preocupação com o uso anti-social das terras apropriadas. A situação social imperante no campo, neste período, caracterizada pela presença do “coronelismo”, fenômeno amplamente analisado na bibliografia especializada, garantiu a permanência do modelo altamente concentrado de apropriação territorial.

O período da Primeira República não se caracterizou apenas pela inexistência de uma política de terras que não se limitasse à observação passiva do processo de constituição da propriedade privada da terra à custa do patrimônio público. Neste momento, desencadeou-se também uma polêmica em torno do conceito de terras devolutas, que expressava a ofensiva de setores da sociedade para derrubar definitivamente a possibilidade de o Estado desenvolver projetos referentes às terras devolutas.

A polêmica de que foi objeto o conceito de terras devolutas deveu-se, em parte, à ambigüidade da sua definição. Seu sentido original remontava aos tempos longínquos do sistema sesmario, significando a capacidade de recuperação das terras doadas quando não fossem cumpridas as cláusulas expressas na concessão. Embora herdado da situação colonial e da definição então em uso nas cartas de doação de sesmarias, o conceito de terras devolutas foi sendo continuamente atualizado, ganhando uma acepção mais próxima das novas situações que se criavam à medida que o Estado independente se afirmava. Já José Bonifácio empregara o termo no sentido de terras que deveriam ser reincorporadas ao patrimônio da nação, por não estarem servindo ao uso social ao qual estavam destinadas, isto é, produzir: “que as terras que foram dadas por sesmarias e não se acharem cultivadas, entrem outra vez na massa dos bens nacionais, deixando-se somente aos donos das terras meia légua quadrada, quando muito, com a condição de começarem logo a cultivá-las, em tempo determinado que parecer justo”.

Por trás da discussão terminológica e jurídica estavam embutidas duas polêmicas referentes ao papel do Estado diante dos ocupantes privados. De um lado, discutia-se a possibilidade de o Estado recuperar seu patrimônio caso os posseiros não cumprissem as determinações da lei,

como, por exemplo, a obrigatoriedade da demarcação. Esta capacidade nunca foi, na prática, reconhecida, pois a “cultura efetiva e a morada habitual”, aliadas a uma interpretação benévola da lei, garantiam a posse da terra aos posseiros rebeldes. Por outro lado, discutia-se também a possibilidade de o Estado salvaguardar seu patrimônio, defendendo-se de novos apossamentos, através da proibição do usucapião das terras públicas.

A promulgação do Código Civil fez surgir uma corrente expressiva de juristas, que defendiam a possibilidade do usucapião das terras públicas, o que significava, na prática, a derrubada do artigo 1º da Lei de 1850, que continuava em vigor. Esta corrente propugnava a utilização do termo devoluto como sinônimo de vago, ou seja, o Estado seria um proprietário como outro qualquer diante das suas terras, sujeito, portanto, ao usucapião. A corrente contrária defendia a posição de que devoluto significava público e que o Estado não era um proprietário como os outros, mas sim o guardião dos bens públicos aos quais deveria dar uma destinação social. Em relação a essa matéria, e a muitas outras, a lei era ambígua, e talvez não pudesse ser de outro modo, uma vez que tratava-se de operar a transição de um sistema concessionário de doação de terras (sesmarias) para um sistema de propriedade plena (nos termos do uso e abuso do Direito Romano) (Silva, 1996).

Como a Lei de 1850 foi servindo ao longo dos anos para regularizar a situação dos grandes posseiros latifundiários, transformando-os, portanto, em proprietários de pleno direito, uma vez expedido um título de propriedade, o Estado só poderia recuperar as terras improdutivas e dar-lhes outro destino através da desapropriação.

A FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA

Com a Revolução de 1930, chegou ao fim a vigência da Lei de 1850, embora, na ausência de outro instrumento normalizador, esta continuasse a servir de modelo para casos de pendência entre o Estado e os particulares no que dizia respeito às terras devolutas. Foram promulgados alguns decretos-leis proibindo o usucapião nas terras públicas, mas a prática não foi nem de longe abolida. Ainda assim, começou a se formar uma corrente de opinião preocupada com os desequilíbrios sociais provocados pela estrutura fundiária.¹

A necessidade de uma reestruturação agrária foi posta na ordem do dia pela facção tenentista integrante do arco de sustentação do governo provisório. Foi graças aos membros desta facção que surgiu, pela primeira vez, uma proposta de alteração constitucional, condicionando o direito de propriedade ao conceito de função social. Elaborado por uma Comissão especial designada pelo chefe

do governo provisório, o Anteprojeto da Constituição de 1934 sofreu a influência das novas tendências do Direito de limitar o alcance de certos direitos (no caso, o uso e abuso) em nome do interesse social.

O artigo 114 do Anteprojeto, garantidor da propriedade, vinha acompanhado por um parágrafo (1º) que a limitava: “A propriedade tem, antes de tudo, uma função social e não poderá ser exercida contra o interesse coletivo.”

Até então, o direito de propriedade estava garantido na Constituição (a de 1824 e a de 1891) sem a restrição da função social. A Constituição de 1824, no seu artigo 22, estipulava: “É garantido o direito de propriedade, em toda sua plenitude.” A Constituição Republicana, mesmo reformada em 1926, mantivera o mesmo preceito. Em ambos os casos, era prevista a possibilidade da desapropriação em caso de utilidade pública e estipulada a obrigatoriedade da indenização prévia. Neste particular, o Anteprojeto do governo provisório também inovava ao afirmar que “a propriedade poderá ser desapropriada, por utilidade pública ou interesse social, mediante prévia e justa indenização, paga em dinheiro, ou por outra forma estabelecida em lei especial aprovada por maioria absoluta dos membros da Assembléia”. Assim como outros elementos do Anteprojeto, esta formulação foi derrotada na Assembléia Constituinte, sendo retiradas dele a expressão “função social” e a possibilidade de outras formas de indenização que não a do pagamento em dinheiro, ficando o artigo assim redigido: “É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização.”

É óbvio que a questão da definição do direito de propriedade atingia diretamente a possibilidade de o Estado agir em relação ao latifúndio improdutivo, tendo em vista que a desapropriação era o único recurso que restava para a alteração da estrutura fundiária, distorcida pela contínua ocupação desregrada das terras públicas. Entretanto, a Assembléia Constituinte de 1934 acatou uma versão atenuada da proposta mais reformista do Anteprojeto.

A Constituição decretada pelo Estado Novo alterou apenas a redação do artigo que assegurava a propriedade (artigo 122, parágrafo 14). Durante o Estado Novo, ao invés de iniciar um programa de reforma agrária, Vargas favoreceu a implantação de projetos de colonização que visavam a disseminação da pequena propriedade, através da destinação de terras públicas na Amazônia e no oeste para este fim. Foi a chamada “marcha para oeste”, que tinha como objetivo manifesto a ocupação dos grandes espaços vazios do norte e do centro-oeste, ocupação que

a ideologia oficial justificava como sendo necessária para dar continuidade ao processo de desbravamento do interior iniciado pelos bandeirantes e ao processo de integração econômica ainda débil.

Na realidade, a região dos “espaços vazios” (o oeste) não se encontrava tão vazia assim. Estava ocupada por usinas de açúcar, plantações de mate, fazendas de gado, regiões de garimpo de ouro e diamante, exploração da borracha ou de drogas do sertão, etc., o que reforça a idéia de que a ocupação de terras devolutas continuava a ocorrer ali desenfreadamente, apesar dos inúmeros decretos reiteradamente proibindo o usucapião nas terras públicas (decretos de 1932, de 1938, de 1939 e de 1946).

Com a redemocratização ocorrida no final da Segunda Guerra Mundial, nova oportunidade surgiu para a sociedade brasileira redefinir os rumos da apropriação territorial e novamente os constituintes eludiram a questão. Na realidade, mais que isso, os termos aprovados constituíram um empecilho durante todo o período subsequente às forças sociais que batalhavam ardorosamente pela alteração da estrutura agrária e pelo combate ao latifúndio improdutivo, pois a Constituição de 1946 definiu no artigo 141, parágrafo 16, que: “É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro.” A indenização prévia e em dinheiro inviabilizava as desapropriações. No entanto, a visão que estava por trás do conceito de função social da propriedade não desapareceu completamente, pois o artigo 145, ao falar da ordem econômica e social dizia: “A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano.” E no artigo 147 dispunha que: “O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no artigo 141 parágrafo 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.” Na luta que se travou a seguir pela viabilização da desapropriação dos latifúndios improdutivos, estas cláusulas foram freqüentemente referidas como provas da constitucionalidade da reforma agrária.

O caráter dúbio da Constituição de 46, no que se refere à questão da função social da propriedade e à viabilidade das desapropriações, deveu-se naturalmente à presença de tendências contrárias e favoráveis à reforma agrária. A Constituição havia admitido duas categorias de desapropriação. A primeira, por utilidade e necessidade pública, que correspondia ao tipo clássico, já preconizado pelas antigas Constituições. A segunda, por interesse social, que representava o conceito novo, inspirado na intenção de fazer reformas sociais. Este último implicava superar o conceito de propriedade que admitia que o pro-

prietário, ao ter direito de usar, de gozar e de dispor da coisa, tinha também o direito de não usar, de não gozar e de não dispor da propriedade.

A grande mobilização social em torno das reformas de base, no período 1950-60, deu novo impulso à discussão do latifúndio. 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, dominou o cenário e polarizou as discussões sobre a questão agrária. A ênfase era dada ora na ampliação do mercado, ora na melhoria das condições de vida e de trabalho da população rural (na verdade faces da mesma moeda). A luta pela reforma agrária reuniu uma parcela importante dos trabalhadores rurais do nordeste nas Ligas Camponesas e era parte do amplo processo de mobilização popular pela transformação democrática da sociedade brasileira. Do ponto de vista da legislação, a questão fundamental parecia ser a alteração da Constituição de 1946, no sentido de levantar o impedimento à desapropriação representado pelo artigo que previa a indenização prévia e em dinheiro dos proprietários atingidos pela reforma agrária.

No período decorrido entre a promulgação da Constituição de 46 e a adoção do Estatuto da Terra que implicou a sua emenda, pelo menos duas tentativas de alteração da legislação agrária precisam ser lembradas.

Em 1953, o presidente Getúlio Vargas encaminhou ao Congresso Nacional projeto-lei definindo os casos de desapropriação por interesse social e o que se entendia por imóvel improdutivo. O projeto, compatível com a Constituição de 46, propunha uma solução inteiramente plausível para o estabelecimento de uma política de reforma da situação da propriedade rural, mas sofreu todo tipo de oposição e acabou ficando engavetado no Senado por quase dez anos.² Ao ser retomado o projeto, foi desfigurado de modo que a lei finalmente aprovada em 10/09/1962 era totalmente inócua para fins de reforma agrária.

Bem mais tarde, num outro contexto, informado pela mobilização em torno das reformas de base, o presidente João Goulart enviou ao Congresso Nacional um Anteprojeto de Lei de reforma agrária que implicava a modificação do artigo 141, parágrafo 16, para tornar possível a indenização em títulos da dívida pública, títulos especialmente emitidos para esse fim, resgatáveis no prazo de 20 anos. O valor da indenização dos imóveis desapropriados por interesse social poderia corresponder, a critério do expropriante: ao valor estipulado pelo proprietário por ocasião de sua declaração de rendimentos para efeito do imposto de renda; ao valor da propriedade, para efeito da cobrança do imposto territorial; ou ao valor estabelecido

em avaliação judicial. O Anteprojeto vinha precedido de uma exposição de motivos que colocavam a reforma agrária como indispensável à continuidade do desenvolvimento e à melhoria dos índices de produtividade no campo, sendo enviado à Câmara no dia 22 de março de 1964, dias antes, portanto, do golpe militar que derrubou o governo democraticamente eleito.

Enquanto internamente se discutia a necessidade de elaboração de uma lei agrária que alterasse a estrutura fundiária, externamente começou a haver uma sensível reordenação da política americana (EUA), no sentido de estimular os países latino-americanos a promoverem reformas nas suas estruturas agrárias. Esta mudança de orientação era efeito, em parte, da Revolução Cubana e do perigo de novas revoluções no continente. Os analistas americanos chegaram à conclusão de que o perigo de novas revoluções poderia ser evitado se os governantes latino-americanos se conscientizassem da necessidade de alterar a situação das massas camponesas, sendo que a reforma agrária era considerada o instrumento fundamental para atingir esse objetivo. Em setembro de 1960, numa conferência realizada na Colômbia, tratou-se diretamente do problema da propriedade da terra e do desenvolvimento agrícola. A Ata de Bogotá recomendou um programa especial para o desenvolvimento social que tivesse como finalidade a execução de medidas para a melhoria das condições de vida no campo e do uso da terra. As medidas recomendadas foram fracas, resumiam-se principalmente na elaboração de estudos e aceleração de programas marginais como colonização ou medidas fiscais. A carta de Punta del Este de 1961, fundamento da Aliança para o Progresso, foi mais expressiva. A carta demonstrava a preocupação com os efeitos das desigualdades econômicas, sociais e políticas sobre o progresso. Propunha em consequência uma efetiva transformação das estruturas injustas e dos sistemas de propriedade e uso da terra e falava em substituir o latifúndio e o minifúndio por um sistema equitativo de propriedade da terra de modo que “a terra seja de quem a trabalha”: base de sua estabilidade econômica, fundamento de seu crescente bem-estar e garantia da sua liberdade e dignidade (Título I, objetivo 6). A declaração de princípios recomendava que os países integrantes da OEA (Organização dos Estados Americanos) acelerassem seu desenvolvimento econômico e social, com o objetivo de conseguir aumento substancial e contínuo de suas rendas per capita e também promovessem, respeitadas suas peculiaridades, programas de reforma agrária integral tendentes à efetiva transformação das estruturas.

A Carta reconhecia explicitamente que a distribuição dos recursos e da renda era desigual na agricultura latino-americana; que a renda per capita e as taxas de cresci-

mento estavam a níveis muito baixos; que o desemprego era alto e que as relações de trabalho eram deficientes. Admitia que a solução para esses problemas exigia mudanças profundas e que a reforma agrária era o instrumento para efetivar essas mudanças no campo. Reconhecia, por outro lado, que o desenvolvimento era função não apenas de mais inversões de capital, maior comércio, maior produtividade, e de outras variáveis exclusivamente econômicas, mas também de variáveis políticas e culturais como a justiça social, a liberdade dos homens que trabalham e a existência de instituições democráticas. Finalmente, e não menos importante, embora a Carta não afirmasse claramente, estava implícito que o principal da ajuda financeira a ser carregada para esses países só estaria disponível se as reformas agrárias fossem executadas de acordo com os planos de desenvolvimento.

Em 1962, ainda por recomendação da reunião de Punta del Este, foi organizado o Comitê Interamericano para o Desenvolvimento Agrícola (Cida), formado por integrantes da FAO, Cepal, BID, OEA, e IIAS (Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas). Entre 1965 e 1966, o Comitê publicou sete informes com o título geral de *Condiciones de la tenencia agraria e desarrollo socio-economico*, um para cada país (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guatemala e Peru). Os resultados gerais a que chegaram tais estudos levavam à conclusão de que, se a medida do progresso fosse a adoção de instituições que permitissem àqueles que obtêm a sua subsistência trabalhando para outros ou para si mesmos o acesso a melhores rendimentos e melhores condições de produção, então os camponeses latino-americanos haviam progredido muito pouco ou quase nada, nos últimos séculos.

A CONTRA-REFORMA AGRÁRIA E O ESTATUTO DA TERRA

Explicitados os condicionantes internos e externos que informavam a situação imperante no Brasil, no início dos anos 60, compreende-se melhor que o Estatuto da Terra veio em resposta a duas ordens de fatores: de um lado, aos movimentos sociais do campo, principalmente do nordeste e à grande mobilização popular reformista dos anos 50 e 60, ambos processos estancados pelo golpe de março de 1964; e, de outro, à pressão norte-americana pela adoção de um programa de reformas para o campo. Os militares procuraram dar uma resposta à necessidade de modernização rural “dentro da lei e da ordem”, desbaratando os movimentos camponeses organizados, o que foi feito, aliás, com muito sucesso em todo o continente, nos anos 60 e 70. A ação militar e policial contra os trabalhadores rurais, seus líderes e suas organizações pôs

fim às pressões da população rural pela reforma. As Ligas Camponesas, uma das principais organizações lutando pela reforma agrária, foram desintegradas e seus líderes assassinados, torturados, presos ou exilados. Nos anos que se seguiram ao golpe militar, só foi permitida a existência de pequenas organizações congregando produtores rurais, quase sem representatividade. Naturalmente, os grandes beneficiários dessa repressão foram os latifundiários.

Assim, o reconhecimento da necessidade de reformar a estrutura agrária pelos militares brasileiros precisou ser precedida do afastamento dos principais interessados do processo.

Se examinarmos a questão numa perspectiva histórica, chegamos à conclusão de que a contra-reforma agrária ocorreu num momento em que os países latino-americanos eram dirigidos direta ou indiretamente por militares, embora talvez não seja correto dar-lhes muito crédito por isso. Em dezembro de 1968, de 19 países latino-americanos, dez estavam sob regime militar, quatro estavam sob a influência dos militares e somente cinco tinham regimes civis (Feder, 1972). Entre março de 1962 e junho de 1966, haviam sido depostos por golpes militares nove presidentes civis eleitos constitucionalmente. Um analista americano, Lieuwen, atribuiu, em parte, esta nova onda de militarismo à Aliança para o Progresso, porque, segundo ele, na opinião de muitos líderes militares latino-americanos, o apoio e a ajuda pública do governo dos Estados Unidos aos programas de desenvolvimento material e mudança social, ocorrendo em regimes autenticamente democráticos, equivaleria a patrocinar a instabilidade política e a desintegração social (Lieuwen, 1967). Porém, também é verdade que os latifundiários de todos os países do continente sempre dispuseram de inúmeros meios de fazer fracassar a reforma agrária sem necessidade de recorrer à força militar dos seus respectivos países.

De todo modo, o fato é que o primeiro governo militar pós-64 obteve sucesso onde vários governos anteriores haviam fracassado e contornou o problema do pagamento em dinheiro estipulado pela Constituição de 46, através da Emenda Constitucional nº 10, de 09/11/64, que substituiu o parágrafo mencionado anteriormente pelo “pagamento da prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, segundo índices fixados pelo Conselho Nacional de Economia, resgatáveis no prazo máximo de 20 anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinquenta por cento do Imposto Territorial Rural e como pagamento do preço de terras públicas”.³ Ao mesmo tempo, levou para a competência da União a delimitação das zonas prioritárias para a incidência da reforma, 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 do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30/11/64).

A atenção centrava-se novamente no destino a ser dado às terras devolutas, redirecionando-se a discussão tal qual ela começara no Império e fora ligeiramente relançada na época da “marcha para o oeste” no governo Vargas, sem grandes conseqüências. Isto é, a visão da reforma agrária como parte das reformas de base foi abandonada em favor da elaboração de uma “política de terras” que desse um uso social às terras improdutivas.

Além de definir regionalmente o latifúndio e o minifúndio, o Estatuto da Terra definiu dois tipos de instrumentos para a realização da reforma agrária: um curativo e outro preventivo. O instrumento curativo deveria eliminar o latifúndio improdutivo através da desapropriação por interesse social e facilitar o acesso à terra dos pequenos proprietários, que o Ibra (Instituto Brasileiro da Reforma Agrária, organismo criado para esse fim) deveria assentar nessas terras. O instrumento preventivo era a tributação progressiva que funcionaria para impedir a reaglutinação dos latifúndios divididos pela desapropriação. Reativava-se, para esse fim, o imposto territorial rural, que seria estabelecido pelos estados, destinando-se 80% da sua arrecadação aos municípios. Os recursos serviriam para financiar os programas de reforma ou desenvolvimento agrário que contariam com receitas de outras origens (principalmente uma cota de 3% da receita anual da União).

Percebe-se o quanto é importante recuperar o contexto político das Américas naquele momento, para compreender por que foi justamente um governo oriundo de um golpe militar que cerceou a liberdade de expressão e de organização das forças sociais que lutavam pela reforma agrária, o primeiro da história brasileira a aprovar uma lei agrária que colocava como um de seus objetivos maiores a redistribuição da propriedade da terra. Sem esse cuidado, tal fato assumiria talvez um caráter paradoxal.

Porém, também é verdade que o caráter distributivo da reforma foi progressivamente deixado de lado quando se começou a definir e implementar as políticas de intervenção. Assim, ainda no primeiro governo militar, as diretrizes definidas pelo Ministério do Planejamento – coordenado com o Ministério da Agricultura – eram: tributação progressiva; criação de tributos especiais para terras valorizadas por obras do governo; implantação de projetos de colonização; assistência técnico-financeira.

Houve, portanto, uma tendência clara de diluição da reforma agrária, que para um crítico atuante (Silva, 1971) consubstanciou-se na inversão das prioridades, sendo que a desapropriação por interesse social cedeu a primazia para

as atividades de zoneamento, cadastro e tributação, rompendo a própria hierarquia da instrumentação reformista.

Este desvirtuamento dos objetivos propostos pelo Estatuto da Terra provocou, num determinado momento, um descompasso entre o ministro do Interior, Costa Cavalcanti, e o presidente do Ibra, general Carlos de Moraes. Enquanto o primeiro declarava que “a reforma agrária (ia) manter a atual estrutura fundiária, pois a política do governo é de realizá-la sem divisões de terras”, o segundo destacava a desapropriação por interesse social como o instrumento básico para a consecução da mesma (CNBB, 1976).

Deste modo, nos anos 70, enquanto no plano jurídico o governo brasileiro se encontrava munido de todos os instrumentos necessários para iniciar a reforma agrária, na prática não se avançava quase nada nesse sentido.

Dado a ausência de resultados concretos, devido ao caos em matéria de projetos e ao vazio em torno da reforma agrária, optou-se pela solução de sempre: foi criado um novo órgão. A fusão do Inda, Gera e Ibra formou o Incra, em 1970.

No elenco de atividades atribuídas ao Incra estava aquela, como sucessor do Ibra, de representação da União para promover a discriminação das terras devolutas federais, na forma estabelecida pelo Decreto-Lei nº 9.760, com autoridade legal para reconhecer as posses legítimas exercitadas com cultura efetiva e morada habitual, bem como incorporar ao patrimônio da União as terras devolutas ilegalmente ocupadas e as não ocupadas (Zanata, 1978). Passados 128 anos da promulgação da lei de terras de 1850, tentava-se mais uma vez terminar o processo de discriminação das terras públicas e privadas, processo ainda hoje não concluído.

Outra inclinação evidente das diretrizes da reforma agrária, nesta época, foi sua subordinação aos objetivos estratégicos dos governos militares de integração da Amazônia, através da ocupação econômica e social dessa região. Tanto assim, que foi determinado que a ação do novo órgão criado deveria concentrar-se na execução de um programa de colonização capaz de resolver os problemas do homem do campo do nordeste, através da colonização “dos vales úmidos do Brasil central e do Maranhão, além das manchas de terras de boa produtividade nos dois lados da Transamazônica”.

As vicissitudes pelas quais passaram os organismos criados e extintos (Inic, Supra, Inda, Ibra, Gera, Incra) e sua coleção de fracassos estão bem documentados e são relativamente bem conhecidos, não sendo o caso de reproduzi-los aqui.

O avanço representado no plano jurídico pela adoção da Emenda Constitucional nº 10 e pelo Estatuto da Terra não se fez acompanhar da sua correspondente aplicação prática,

o que não chega a surpreender, tendo em vista o arco de alianças que sustentava o regime militar, no qual ocupavam um papel destacado os latifundiários e seus aliados.

Com a redemocratização e a elaboração de uma nova Constituição em 1988, o princípio da função social da propriedade rural do Estatuto de Terra foi levado para a nova Carta (artigos 184 e 186). Porém, tal expediente, ao invés de dinamizar o processo de reforma agrária que vinha se arrastando, constituiu-se em mais um bloqueio. Minuciosa e detalhista, absorvendo dispositivos inteiros da lei ordinária que já vigorava, até mesmo os de natureza processual, a nova Carta fez depender sua aplicação de regulamentação por lei complementar. Pelo Estatuto da Terra, o poder público desapropriava, garantia a posse e a única coisa que se reclamava, depois, era o justo preço da indenização; pela Constituição de 88, o expropriado podia questionar o ato até mesmo do presidente da República.

A demora na regulamentação e as imperfeições contidas na lei definidora do rito sumário estancaram os assentamentos que já eram lentos. Ao vazio legal imposto pela nova Constituição, somaram-se os efeitos da crise econômica, ocasionando o aumento da tensão no campo brasileiro.

Um aspecto de grande relevância a ser definido pela nova lei era aquele referente ao conceito de propriedade produtiva. Esta é, como se sabe, a que cumpre a sua função social e, como tal, junto com as pequenas e médias propriedades, insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária. Trata-se de um conceito polêmico e até hoje pouco claro, embora uma lei de 1993 (nº 8.629 de 25/2) tenha tentado definir a produtividade dos imóveis rurais. No artigo 6º são classificados produtivos os imóveis que tenham grau de utilização da área aproveitável igual ou superior a 80% e grau de eficiência na exploração da terra superior a 100%. Os índices de eficiência nas atividades agropecuárias são estabelecidos pelo governo. As áreas consideradas produtivas pagam menos ITR que as improdutivas, mas sempre sobram formas de escapular da definição legal. Para muitos observadores, a legislação atual é mais favorável aos latifundiários que o Estatuto da Terra, induzindo ao pagamento de indenizações milionárias e emperrando o ritmo dos assentamentos por falta de recursos.⁴ Esta situação é tanto mais perversa quanto se sabe que o Estado está pagando para recuperar terras que lhe pertenciam e que foram prodigamente cedidas aos poderosos do campo por governos anteriores.

Depois de tantos anos de legislação elaborada inclusive com a intenção de combater o latifúndio improdutivo, atualmente existem perto de 140 milhões de hectares de terras improdutivas. O Brasil ocupa o segundo lugar em concentração da propriedade fundiária e o primeiro em

desigualdade de renda no mundo. Segundo o Atlas Fundiário Brasileiro, as grandes propriedades (com mais de 1.000ha) somam 42 mil imóveis, que detêm juntos 165,7 milhões de ha (sete vezes a área do Estado de São Paulo); sendo que, destes, 75 mil imóveis possuem mais de 100 mil ha e juntos açambarcam 24 milhões de ha (11 vezes o Estado de Sergipe). O estudo, baseado em levantamentos feitos em 1940, 1966, 1978 e 1992, diz ainda que a concentração de terras no país permaneceu quase imutável por 56 anos. O Atlas apenas confirma com números o que dissemos com palavras, ou seja, não obstante uma legislação extensa e detalhista, o longo período de vigência do Estatuto da Terra (já completou 30 anos) e sua alteração pela Constituição de 1988 não mudaram a estrutura fundiária brasileira.

Recentemente, o governo editou uma Medida Provisória reformulando o Imposto Territorial Rural (ITR), elevando de 4,5% para 20% o imposto sobre as terras improdutivas (áreas superiores a 5.000ha, com grau de aproveitamento de 20% ou inferior). Também estipula que o preço declarado pelo proprietário servirá de base para o cálculo do ITR e da indenização. O otimismo demonstrado por alguns analistas, que vêem nesta providência o primeiro passo para a reforma agrária, não encontra respaldo na história pregressa do ITR.

A idéia de que o imposto territorial é o meio privilegiado para as mudanças de que o campo carece é pelo menos tão antiga quanto a lei de terras (1850) e, neste particular, foi tão ineficiente quanto ela. Ao longo do século XIX não foi possível implementar nenhuma espécie de imposto territorial, apesar da necessidade do financiamento da imigração (reivindicada pelos fazendeiros) e da escassez de recursos do Estado, que contava basicamente com apenas dois tipos de impostos: o de importação e o de exportação. Em comparação, durante o século XIX, o imposto sobre a terra foi a principal fonte de recursos do Estado americano – constituía 80% da receita municipal, a esfera estatal que maior participação detinha da arrecadação nacional. Na Primeira República, a previsão da criação do ITR na Constituinte de 1891 tornou-se praticamente letra morta, pois sua arrecadação foi deixada a cargo dos estados e foi tão ignorada quanto as terras devolutas deixadas sob seus cuidados e que passaram desordenadamente para o domínio privado. A partir da reforma fiscal de 1966, o ITR passou para a União e deveria financiar os diversos projetos de reforma agrária que desde a adoção do Estatuto da Terra estão também em pauta com muito pouco sucesso. Além disso, a sonegação do ITR pelos grandes proprietários é fato conhecido e comum em toda a América Latina.

A incapacidade persistente do Estado brasileiro de transformar o imposto territorial rural num instrumento

de tributação progressiva e numa fonte importante de recursos, e não pela falta de uma legislação pertinente, demonstra o quanto é difícil contrariar os interesses dos proprietários de latifúndios improdutivos. Mas o aspecto mais espantoso contido nesta argumentação é a crença de que mecanismos fiscais possam ser o principal instrumento da reforma agrária, visão que representa um retrocesso em relação ao Estatuto da Terra e uma aposta cega nos poderes do mercado de democratizar recursos. O Estatuto da Terra previa a utilização do imposto como meio de impedir o ressurgimento do latifúndio improdutivo, mas não ousou elevá-lo à condição de meio privilegiado na transformação da estrutura agrária.

As leis agrárias brasileiras são extensas e complexas. Os legisladores procuram contemplar todos os casos possíveis, prever todas as possibilidades e circunscrever ao máximo a ação dos organismos encarregados da reforma. Isto resulta em textos muito complexos e de difícil aplicação, uma vez que multiplicam-se as interpretações possíveis. Muitas disposições são pouco claras, contraditórias ou inúteis. Parece haver a intenção deliberada de, pelo detalhismo, emperrar o processo.

Por outro lado, a novidade do momento atual é a ação organizada e coordenada dos principais interessados na reforma agrária: os trabalhadores sem-terra. Continuamente alijados do processo, forçados pela repressão política ostensiva ou velada, sua participação tem obrigado uma atenção mais séria dos poderes públicos em relação à questão agrária. Pela primeira vez, os interessados diretos são os personagens principais da história. Cresce o consenso de que a reforma agrária é uma necessidade para o trabalhador tanto do campo como da cidade. Sintoma deste fato é que os prefeitos costumam apoiar as ocupações de terras efetuadas pelo MST nas suas regiões. Os séculos de história de legislação agrária mostram, para quem quer enxergar, que a democratização do acesso à terra não se fará sem a pressão e a colaboração dos principais interessados.

A REFORMA AGRÁRIA NO PRESENTE

É natural que um processo de tão longa duração na história de um país, quanto este que acabamos de resumir, e que visa a modificação da estrutura agrária, baseando-se numa determinada compreensão dos efeitos da apropriação territorial sobre a sociedade, sofra de tempos em tempos uma reavaliação. É justo que se pergunte até que ponto a reforma agrária faz sentido ainda hoje. Alguns analistas e o próprio governo têm respondido a esta questão pela negativa, afirmando que a reforma agrária tem escassa importância econômica hoje e argumentando que as mudanças recentes no país, ao desvalorizarem a terra, fragilizaram o

latifúndio, bastando, em consequência, que a nova política fiscal do governo comece a dar resultados. O fim dos latifúndios improdutivos seria uma resultante natural, apenas uma questão de tempo. Na outra ponta deste raciocínio está uma visão da reforma agrária como política compensatória, assistencialista, para resgatar uma dívida histórica com o trabalhador do campo, etc.

Na realidade, a reforma agrária tem um conteúdo econômico muito concreto para os trabalhadores rurais, cuja única possibilidade de sobrevivência digna está atrelada ao acesso à terra. O padrão fundiário marcado pela apropriação desenfreada de terras públicas realizada por uma pequena parcela da população rural, em condições históricas bem precisas, resultou, de um lado, na expansão da capacidade produtiva e da produtividade em algumas regiões do país e, de outro, na marginalização da maioria da população rural devido à alta concentração da propriedade da terra e do crédito agrícola. A reforma agrária é uma opção no sentido de enveredar por um caminho diferente do trilhado até agora e talvez, nas atuais condições, a única opção realmente eficaz de combate ao desemprego, o flagelo atual do capitalismo.

A necessidade da reforma também persiste porque a existência do latifúndio continua a exercer efeitos perversos sobre a situação dos trabalhadores do campo, em geral.

Os trabalhadores rurais, inclusive os pequenos produtores ou pequenos arrendatários e suas famílias, recebem salários e rendimentos menores que os de qualquer outro setor da sociedade. Os salários dos trabalhadores rurais e os rendimentos dos pequenos produtores rurais conservam-se próximos do nível de subsistência. E os salários dos trabalhadores rurais não seriam tão baixos se os rendimentos dos pequenos produtores também não estivessem no nível da subsistência. Uma das funções principais do latifúndio improdutivo é manter os salários dos trabalhadores rurais muito baixos, pois torna a terra não disponível para uma massa crescente de trabalhadores rurais. A marginalização de uma parcela importante da população rural do acesso à terra reduz muito o poder de barganha dos trabalhadores rurais, cujos direitos trabalhistas e níveis salariais estão aquém dos já insatisfatórios patamares conquistados pelos trabalhadores urbanos.

Embora a elite proprietária procure prender seus trabalhadores à empresa rural, não deseja atá-los à terra – sobretudo não através dos direitos de posse que a legislação contempla. É por isso que proíbe seus moradores de semear plantas permanentes ou conservar gado em número significativo; retém a propriedade das choças, embora o morador possa arcar com as despesas da construção (devido ao grau de simplicidade e pobreza); e frequentemente muda as famílias de lugar, provocando uma pequena migração de tempos em tempos dentro da empresa.

Por outro lado, nada caracteriza melhor a estrutura autocrática de uma agricultura latifundiária do que o reforço da autoridade dos proprietários e seus agentes, os administradores, por meio de uma “polícia” privada em muitas fazendas e grandes plantações. Estes “intermediários” contribuem muito para os conflitos violentos entre trabalhadores e administradores, como os acontecimentos recentes têm demonstrado. A associação dos latifundiários com os representantes do poder local pelo Brasil afora manifesta-se claramente pela impunidade com a qual agem ao arpejo da lei nos confrontos nos quais estão envolvidos seus empregados (melhor dizendo, jagunços) e os trabalhadores rurais. Sua presença nas altas esferas burocráticas é atestada pela ineficiência com a qual é cobrado o ITR e na forma discutível pela qual é calculado o valor das indenizações a serem pagas.

Outra objeção frequentemente levantada pelos opositores da reforma agrária é quanto à questão da legalidade da desapropriação para uso social. O argumento, previsível de resto, é de que configura um atentado à propriedade privada. Na realidade, a afirmação não é aceitável, porquanto o objetivo da desapropriação é favorecer a criação de propriedades privadas familiares, ampliando este direito em benefício dos trabalhadores e pequenos produtores rurais. As reformas só atingem as grandes propriedades rurais improdutivas porque são consideradas anti-sociais.⁵ Além do mais, os direitos destes proprietários encontram-se protegidos do prejuízo pelas cláusulas compensatórias e reparatórias contidas nas legislações agrárias. O tipo de compensação e o valor das indenizações dependem do poder de barganha dos latifundiários a cada conjuntura. No caso brasileiro, como este poder sempre foi grande, a compensação introduzida na lei de desapropriação sempre resguardou de modo indiscutível os interesses financeiros da elite agrária. Com isto protegeram-se os seus investimentos e reduziram-se as possibilidades de expropriações em grande escala, já que os recursos financeiros do instituto da reforma agrária são sempre limitados. Por outro lado, não é necessário ser especialista em Marx para compreender o alcance das suas análises sobre o caráter contraditório do papel da propriedade privada no capitalismo: se, de um lado, constitui-se em elemento fundamental do sistema, de outro, o próprio sistema não funciona a não ser através da expropriação contínua e maciça da maioria da população, pois, caso contrário, não haveria trabalhadores para o capital. Portanto, uma reforma agrária, em função do seu caráter de redistribuidora do meio de produção fundamental que é a terra, inquieta os capitalistas ao retirar mão-de-obra abundante e barata do mercado.

Um terceiro aspecto que merece ser rediscutido refere-se ao conceito de função social da terra. Deve-se ob-

servar que a maioria das leis de reforma agrária especificam que a terra não cumpre a sua função social se não é usada, ou se é usada inadequadamente, e depois são estabelecidas as prioridades para a expropriação de acordo com a intensidade do uso da terra. Entretanto, não existem disposições equivalentes quando as leis se referem à concentração da propriedade ou à exploração dos trabalhadores ou pequenos produtores rurais. Se as leis fossem congruentes e a referência às desigualdades sociais não fosse apenas verbal, seriam estabelecidas prioridades também para a expropriação de acordo com o grau de monopolização da terra ou de exploração da mão-de-obra (Feder, 1972).

Pode-se concluir que o conceito de função social da terra, embora tenha sido introduzido para facilitar as expropriações em grande escala dos latifúndios improdutivos, serviu na realidade para distrair a atenção das injustiças inerentes a uma distribuição muito desigual dos recursos agrários, colocando a ênfase nos *usos* da terra, o que resulta menos comprometedor.

Os aspectos levantados aqui levam a acreditar que seria um grave erro subestimar as forças ainda existentes na sociedade brasileira contrárias à reforma agrária, que são todos aqueles que se beneficiam dos baixos salários no campo e que têm algo a perder com a desconcentração da propriedade da terra. Em termos quantitativos podem não ser muitos, mas em termos de poder econômico e político não são menos temíveis que seus correspondentes no passado. Continua válida a advertência feita, nos anos 60, por Lima (1961): “o que a história diz é que a modificação das relações econômicas e jurídicas, entre proprietários e os que trabalham a terra, tem sido penosa. É modificação que recoloca, redistribui interesses e, em geral, em detrimento dos possuidores de terras”.

Resta saber se a maioria da sociedade brasileira vai conseguir se unir em torno das justas reivindicações do MST e realizar a tão esperada reforma.

NOTAS

1. A necessidade de reformar a estrutura agrária já fora sentida no Império por figuras como José Bonifácio, Tavares Bastos, Joaquim Nabuco e André Rebouças. Suas idéias não obtiveram, no entanto, o apoio de seus contemporâneos. Na década de 20, o Partido Comunista Brasileiro colocou a reforma agrária como uma das prioridades máximas da vida nacional, também sem sucesso. Neste período, a Coluna Prestes exerceu um papel importante na divulgação crítica da situação social imperante no campo e na necessidade de alterá-la. A análise dessas contribuições ao debate sobre a reforma agrária foge ao escopo deste trabalho, uma vez que o interesse aqui limitou-se às leis agrárias propostas ou aprovadas.
2. É interessante notar que, no Império, o primeiro projeto de lei de terras também ficou sete anos engavetado no Senado, na vigência de gabinetes liberais.
3. Posteriormente, o Ato Institucional nº 9 de 15/05/1969 retirou a palavra *prévia* do artigo constitucional. Além disso, o AI-9 introduziu um novo rito que permitia a efetivação da desapropriação por interesse social num prazo de 72 horas, nas áreas tidas como prioritárias para a reforma agrária. As áreas prioritárias foram definidas por um grupo interministerial de trabalho.
4. Por exemplo, a legislação permite a inclusão de pastagens e matas naturais como benfeitorias, facultando aos latifundiários uma indenização muito superior ao valor declarado da terra para cobrança de impostos.
5. As reformas agrárias só vão contra a propriedade privada quando nacionalizam a terra. Porém, poucos países optaram por essa solução, sendo mais comum a forma de propriedade mista.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CARVALHO, J.M. *Teatro de sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro, Ed. Vértice/Iuperj, 1988.
- CNBB. *Pastoral da Terra: posse e conflito*. São Paulo, ed. Paulinas, 1976.
- DEAN, W. "Latifundia and land policy in nineteenth century Brazil". *Hispanic American Historical Review*, v.51, n.4, september 1971.
- FEDER, E. *Violência y despojo del campesino: el latifundismo en América Latina*. México/Madrid/Buenos Aires, Siglo Veinteuno ed.1972.
- LIEUWEN, E. *The Latin American Military*. Subcommittee on American Republic Affairs Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, 90th Congress, 1st session, october 1967.
- LIMA, H. "Palestra pronunciada no Conselho Técnico da Confederação Nacional do comércio". *Carta Mensal*, junho, 1961.
- LIMA, R.C. *Pequena história territorial do Brasil. Sesmarias e terras devolutas*. 2^{ed}. Porto Alegre, Ed. Sulina, 1954.
- RIBAS, A.J. *Da posse e das ações possessórias*. Rio de Janeiro, Ed. Laemmert, 1983.
- SILVA, J.G. de. *Reforma agrária no Brasil: frustração camponesa ou instrumento de desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Zahar, 1971.
- SILVA, L.O. *Terras devolutas e latifúndio. Efeitos da lei de 1850*. Campinas, Ed. da Unicamp, 1996.
- ZANATA, O. "Situação atual da ocupação das terras públicas". *Encontros da UNB*. Brasília, Ed. da Universidade de Brasília, 1978.