

Terras devolutas e latifúndio

Plínio Arruda Sampaio

Para captar a dinâmica da sociedade brasileira, Lígia Osório Silva centrou seu estudo¹ na análise de uma decisão política de dimensão histórica: a Lei de Terras de 1850. A aprovação dessa lei, 30 anos após a independência, configura um momento crucial no processo de constituição do Estado e da própria classe dos proprietários de terras. Através de um levantamento histórico rigoroso, que descreve minuciosamente a ocupação das imensas extensões de terra inexploradas desde os tempos coloniais, a autora consegue caracterizar com precisão o problema a ser resolvido pela nova nação na metade do século passado.

Para consolidar-se, o novo Império precisava pôr fim ao verdadeiro caos que reinava na ocupação das terras inexploradas desde os tempos da Colônia – desordem que provocava conflitos, muitas vezes violentos, entre clãs de senhores de terras, gerando instabilidade prejudicial à ordem pública e à própria posição da classe na estrutura do novo Estado.

Outro fator que contribuía para tornar premente a necessidade dessa decisão era a perspectiva inexorável da extinção da escravatura. Os grandes fazendeiros perceberam que era indispensável vedar aos futuros libertos e aos imigrantes que fossem trazidos para substituí-los a livre ocupação das terras vazias, pois, se assim não fosse, ficariam sem mão-de-obra para tocar suas lavouras.

A maneira de fazê-lo era editar uma lei que proibisse a livre ocupação dessas terras; promovesse a demarcação, arrecadação e venda pela Coroa.

Lígia Osório mostra que esses objetivos – embora perfeitamente racionais e necessários para defender os interesses de longo prazo da classe dos proprietários de terras, chocavam-se, contudo, com seus interesses mais imediatos. Os fazendeiros tinham “fome de terra”, porque, em virtude da tecnologia agrícola primitiva que empregavam, os solos de suas fazendas logo se esgotavam, exigindo substituição por terras virgens. Desde o período colonial, esse problema vinha sendo solucionado mediante o livre apossamento da imensa reserva de terras vazias ou devolutas. A institucionalização do processo implicava na renúncia à faculdade de avançar livremente sobre elas, sem outra restrição que a disponibilidade de meios econômicos, políticos e físicos de mantê-las como reservas para expansão futura de seus empreendimentos.

Essa contradição está na raiz da longa hesitação da classe política em tomar a decisão de disciplinar a apropriação das terras vazias. A Lei de Terras tramitou durante sete anos no Legislativo e demorou mais quatro anos para ser regulamentada pela Executivo.

O estudo mostra como, uma decisão que precisava ser tomada, foi postergada, distorcida e frustrada pela mesma classe que tinha interesse na sua execução e o poder político para assegurá-la.

Lígia Osório faz uma contribuição extremamente valiosa para a compreensão do problema atual de ocupação de terras nas regiões de fronteira agrícola e de terras improdutivas nas áreas já plenamente incorporadas ao espaço econômico brasileiro.

Hoje, como em 1850, torna-se indispensável regulamentar adequadamente o acesso à propriedade da terra. Mas essa providência está sendo procrastinada porque não se consegue forças suficientes para derrotar os setores interessados na permanência da mesma confusão e obscuridade que marcava a apropriação da terra na Colônia, no Império e na Primeira República.

O exame da Lei de Terras revelou que a estratégia das classes proprietárias para bloquear a ação do Estado, todas as vezes que este procura impor uma disciplina jurídica clara ao processo de ocupação das terras, desenvolve-se em três estágios: primeiro, resistir ao máximo à aprovação da lei disciplinadora; segundo, não sendo possível evitá-la, introduzir no texto dispositivos que dificultem

(1) Silva, L.M.O. *Terras devolutas e latifúndio*: efeitos da Lei de 1850. Campinas: Ed. da UNICAMP, 1996.

sua aplicação; terceiro, aproveitando-se das insuficiências da lei, usar seu poder político para criar situações de fato que frustrem os objetivos da mesma.

Dois exemplos recentes demonstram que esta continua sendo a estratégia básica dos grandes proprietários de terras. No debate da questão agrária, na constituinte, o bloco dos representantes da grande propriedade rural, articulado pela União Democrática Ruralista (UDR) conseguiu introduzir no texto da Constituição dispositivos que representam um retrocesso na disciplina jurídica da desapropriação de terras.

Presentemente, o mesmo segmento social, agora articulado em torno da “bancada ruralista” – um agrupamento de cento e quarenta deputados e senadores cujos votos são decisivos para a aprovação das reformas constitucionais em que o governo está empenhado – está bloqueando a aprovação de dois projetos de lei que visam precisamente institucionalizar e civilizar o processo de apropriação de terras devolutas nas regiões de fronteira agrícola e a desapropriação de terras improdutivas em regiões já incorporadas ao espaço econômico do país.

Não podendo impedir a aprovação desses projetos, porque é muito forte o clamor da opinião pública contra a selvageria da repressão aos posseiros, a bancada ruralista, no melhor estilo da sua antecessora, em 1850, conseguiu introduzir no texto dispositivos que vão dificultar enormemente sua aplicação.

Importa assinalar que a rigidez da postura dos proprietários de terras choca-se com uma alteração importante no processo de apropriação de terras – alteração cujo alcance as elites dominantes não chegaram a perceber.

Desde a Colônia, como documentou Lígia Osório, esse processo obedeceu a um único padrão. Foi sempre uma apropriação de fato, realizada, se necessário, mediante violência física ou judicial contra indígenas, quilombos ou pequenos posseiros, e legalizada, *a posteriori*, sob o controle dos grandes proprietários de terras. Pela primeira vez, esse padrão está sendo alterado. Muito recentemente – a partir da década de 80 – a população rural sem terra e os lavradores, expulsos de seus pequenos sítios em decorrência do avanço da agroindústria, organizaram-se no Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) e começaram a realizar ocupações de grande envergadura em terras inexploradas ou improdutivas, desafiando assim diretamente o rígido controle do meio rural pela classe dos grandes proprietários. Isto só tem sido possível porque ocupações massivas inviabilizam a ação dos jagunços. Três ou quatro temíveis pistoleiros podem atemorizar dez, vinte famílias de pequenos posseiros, isoladas no meio da mata virgem e sem qualquer condição de recorrer à proteção do Estado (de resto, quase sempre mais hostil e perigoso do que os próprios jagunços). Mas tornam-se impotentes diante de uma ocupação organizada por centenas e até milhares de famílias. Em razão disso, os “grileiros” e grandes fazendeiros passaram a recorrer à violência do Estado para assegurar o seu controle sobre a terra. Os recentes massacres de trabalhadores rurais em Corumbiara e Eldorado dos Carajás, bem como as tentativas da ressuscitada UDR de legalizar a jagunçagem, transformando os jagunços em “funcionários da segurança” das grandes fazendas, são os primeiros resultados dessa mudança de padrão no processo de apropriação das terras vazias e os primeiros sintomas de uma nova qualidade da luta pela terra no Brasil.

É pouco provável, contudo, que as atuais elites dominantes consigam perceber o alcance dessa alteração e tomem a decisão de resolver a questão agrária, antes que ela enverede para rumos imprevisíveis. Essa elite – composta deste amálgama de segmentos de classes proprietárias, prepostos do capital estrangeiro e estratos superiores da classe média – não tem condições objetivas de disciplinar juridicamente o processo de apropriação da enorme quantidade de terras devolutas que ainda restam em diversas regiões do país. Na verdade, ela não apresenta diferença de qualidade em relação à elite que foi incapaz de institucionalizar o acesso à terra no século passado. Como demonstra Lígia Osório, trata-se de um segmento social ao mesmo tempo forte e débil. Internamente muito forte, porque apto a impor seu domínio sobre as outras classes sociais, mas, por outro lado, muito débil, porque não controla a economia do país, desde sempre dependente do capital estrangeiro. Assim como a elite de 1850, a classe dirigente atual vê-se diante da necessidade de institucionalizar a apropriação das terras para abrir caminho ao desenvolvimento da nação, mas não tem condições de dar resolutamente esse passo porque não consegue unificar-se em torno dele. Isto

explica porque uma providência tão obviamente necessária como a desconcentração da propriedade da terra – e aparentemente fácil de ser realizada, em razão da enorme quantidade de terras disponíveis – tenha provocado enorme comoção social, todas as vezes em que entrou na agenda política.

Enquanto a dinâmica social brasileira for comandada por essa elite, não haverá plena institucionalização do poder do Estado e conseqüentemente não será possível estender a cidadania a toda a população. A lei estará sempre subordinada ao “casuísmo”, porque esta é a única forma de defender os interesses imediatos das classes dominantes.

A contribuição mais importante do trabalho de Lúcia Osório consiste, portanto, em mostrar o quanto a questão da terra está ligada à constituição e ao exercício do poder de uma elite dominante incapaz de institucionalizar plenamente o seu domínio. Sua análise aponta para o redirecionamento da discussão do problema fundiário no país, de modo a recuperar a importância de fatores decisivos no seu equacionamento, mas que, pouco a pouco, foram sendo relegados a um segundo plano: o impacto da mudança na estrutura fundiária na configuração do poder político, na natureza do Estado, no papel da lei, e na abrangência da institucionalidade democrática.

Plínio Arruda Sampaio é