

## AS LEIS DE TERRA NO BRASIL

Teresa Cabral Jahnel

Neste rápido estudo sobre as leis de terra no Brasil, o propósito é o de reunir alguns aspectos da legislação fundiária brasileira a nível do território nacional. Não se trata da consolidação dessas leis, pois o assunto, além de sua vastidão, não é de nossa competência. Nossa intenção, sem a pretensão de esgotar ou de ser conclusiva, é resgatar, através da revisão bibliográfica de alguns trabalhos já realizados sobre o assunto, os impactos e as consequências advindas dessas leis. Não se trata, pois, de uma análise dos aspectos jurídicos e legais das mesmas.

Temos como objeto de estudo a Lei das Sesmarias, a Lei de Terras de 1850 e o Estatuto da Terra, por serem leis que abrangeram o território nacional como um todo. Deixaremos de lado as leis, decretos, etc., que se referiram ou se referem apenas a partes do território brasileiro, como as estaduais, municipais e outras, bem como as políticas agrícolas de créditos e subsídios e as políticas de criação de órgãos, grupos e instituições vinculados à terra, como INCRA, IBDF, FUNAI, GETAT, etc.

O uso e a exploração da terra no Brasil sempre se caracterizaram por políticas governamentais imediatistas e voltadas para atender aos interesses das forças que comandam o processo econômico brasileiro. Porém, ao lado desse regime dominante da propriedade, desenvolveu-se uma outra forma de apropriação da terra, a da unidade familiar de produção. Como resultado, temos hoje uma malha fundiária altamente concentradora, com o predomínio da grande propriedade e repleta de situações complexas.

### A LEI DAS SESMARIAS

A primeira lei que regulou a apropriação das terras brasileiras foi o regime de doações de terras pelas sesmarias. Inspirada na legislação do Império Romano, a Lei das Sesmarias foi aprovada, em Portugal, no ano de 1375 e estabelecia a praxe da concessão de terras a particulares, objetivando a efetiva ocupação:

*"Inspirando-se na legislação do Império Romano, D. Fernando I, o último dos reis portugueses da dinastia de Borgonha, aprovou a lei de 26 de junho de 1375, conhecida como Lei das Sesmarias e publicada em Santarém. Estabeleceu o monarca luso, ... a praxe consuetudinária de fazer concessões, a particulares, de terras ainda não apropriadas e, mesmo, de construções abandonadas ou em ruínas, para o fim de terem efetiva aplicação à produção da riqueza ..."* (MAIA, 1952: 145).

A lei das sesmarias portuguesa visava o aproveitamento total das terras do reino, de um lado, porque suas terras se encontravam em grande parte incultas e abandonadas, e, por outro, em resposta à grave crise de abastecimento alimentar que passava Portugal, decorrente de um período de lutas e guerras. Ordenava o Rei que todas as terras, próprias ou arrendadas, fossem cultivadas e caso o proprietário não as cultivasse, quer por falta de recursos ou

mesmo por se negar, ou ainda não as arrendasse a quem fizesse produzir, tinha o reino o direito de confiscá-las e entregá-las para outros.

O objetivo principal era então o aproveitamento da terra com vistas à produção alimentar e, sendo assim, a lei não especificava as áreas das doações, fixando um critério vago de distribuição, cujo princípio era o de quanta terra pudesse o beneficiário fazer produzir. Essa foi então a norma de determinação do tamanho da área a ser concedida: a capacidade de aproveitamento que o beneficiário apresentava. Como consequência, a lei beneficiava os indivíduos possuidores de riquezas, isto é, aqueles que podiam empregar trabalhadores (quer na forma de assalariamento, quer na condição de escravos) e ferramentas e, portanto, foram também os que receberam as maiores extensões de terras.

De acordo com Costa Porto e Paulo C. Maia, a palavra sesmaria tem sua origem no Antigo Império Romano, deriva da existência de um conselho administrativo, constituído de seis membros denominado **sesmo**, que se encarregava da distribuição das terras incultas e sem dono.

O regime de doações de terras com base na Lei das Sesmarias é introduzido oficialmente no Brasil com as Capitânicas Hereditárias, visando o povoamento, a ocupação e principalmente a defesa das terras brasileiras, devido as tentativas de invasões.

Ao introduzir na colônia o regime sesmarial, o Rei mandou transplantar a mesma Lei de D. Fernando, porém agora visando muito o povoamento, a ocupação e a defesa das terras brasileiras, e não mais, como em Portugal, o aproveitamento das terras como objetivo principal, mesmo porque a terra era abundante e inexplorada. No Brasil a concessão de sesmarias adquire características bem distintas das de Portugal.

Anteriormente às Capitânicas Hereditárias, a coroa já havia realizado uma doação de terra brasileira, mas não com a intenção que inspirou essas:

*"Uma das primeiras doações de terras no Brasil terá sido a ilha de São João, atual Fernando de Noronha: em carta de 16 de janeiro de 1504, D. Manuel, 'havendo respeito dos serviços que Fernam de Loronha ... nos tem feito', declara 'temos por bem que, vindo-se a povoar em algum tempo a nossa ilha de Sam Joam ... lhe darmos e fazermos mercê da capitania dela, em vida sua e de um filho seu, ... para nela lançar gado e romper e aproveitar'. (Anais Pernambucanos, I, pag. 65-66)." (PORTO, 1965: 95-96).*

As terras das Capitânicas foram recebidas em doação pelos donatários que gozavam de grandes regalias e poderes quase soberanos, cabia-lhes, além de distribuir as terras como mandava a lei, nomear autoridades administrativas e juizes, receber taxas e impostos. Portanto, não se tratava apenas do domínio do solo e sim também de poderes políticos, de jurisdição, de governo mesmo.

O regime de posse da terra era o de propriedade plena e sem encargos. Os donatários tinham entre seus poderes o de dispor das terras distribuindo-as. Essas doações se caracterizavam por serem muito grandes:

*"... medindo-se os lotes por muitas léguas. O que é compreensível: sobravam as terras, e as ambições daqueles pioneiros recrutados a tanto custo, não se contentariam evidentemente com propriedades pequenas; não era a posição de modestos camponeses que aspiravam no novo mundo, mas de grandes senhores e latifundiários. Além disso, e sobretudo por isso, há um fator material que determina este tipo de propriedade fundiária. A cultura da cana somente se prestava, economicamente, a grandes plantações." (PRADO Jr., 1977: 33)*

O solo continuava patrimônio do Estado, encarnado na figura do Rei, que determinava que fosse ele repartido e distribuído em Sesmarias entre os moradores, gratuitamente, sem foro nem direitos, mas com a obrigação de pagar à Ordem de Cristo, o dízimo e de aproveitar, isto é, explorar a terra dentro de certo prazo, em geral cinco anos. A terra que não fosse trabalhada, tinha a coroa o direito de confiscá-la para posterior redistribuição.

As sesmarias só eram doadas a indivíduos que atendessem a certas condições pré-estabelecidas. Elas não eram confiadas a pessoas de poucos recursos, uma vez que o cultivo da terra, voltado para o mercado externo, exigia grandes somas para a compra de escravos e de ferramentas, e só a exploração de vastas extensões era lucrativa.

É a monocultura canaveira em grandes glebas, com base no trabalho escravo, voltada para o comércio externo que caracterizava a economia colonial. O açúcar – oficialmente introduzido no Brasil com a esquadra de Martim A. de Souza –, gênero de grande valor comercial, e que portanto atendia às ambições daqueles pioneiros, é o eleito por orientação da metrópole que já tinha experiência de cultivo do mesmo. Esse sentido comercial da “colonização” brasileira é a principal razão pela qual no Brasil a distribuição de sesmarias deu origem ao latifúndio.

Como assinala Caio Prado Jr., aqueles pioneiros que aqui primeiro chegavam tinham ambições de grandes proprietários pois não se tratavam de simples camponeses:

*“O tipo de colono europeu que procura os trópicos e nele permanece, não é o trabalhador, o simples povoador; mas o explorador, o empresário de um grande negócio. Vem para dirigir: e é para o campo que se encaminha, só uma empresa de vulto, a grande exploração rural em espécie e em que figure como senhor, o pode interessar.” (PRADO Jr., 1983: 120).*

Na verdade, a liberalidade nas concessões de sesmarias não diz respeito ao tamanho das datas; ocorria que os beneficiários, além de receberem uma só vez áreas imensas, podiam também ser contemplados com sucessivas sesmarias em épocas e lugares diferentes. E ainda era também usual a ampliação dos domínios fundiários através da compra de terras de outros:

*“... Nunca encontramos nas fontes restrição à alienação de terras, mas, ao contrário, topamos nos ‘Diálogos’, (sic) com a informação expressa de que, recebendo terras de sesmarias, os colonos construíam engenhos, quando tinham cabedais para isso, e quando lhes falta, as vendem a pessoas que os possam fabricar.” (PORTO, 1963: 62)*

Foi fundamentalmente a partir dos fins do século XVII, com o aumento populacional, a crescente solicitação de terras de sesmarias e a grande diversidade de critérios nas concessões, agravando a situação confusa e complexa, onde praticamente cada caso se diferenciava dos demais, é que surgem as primeiras medidas de restrições.

Como vimos, a legislação até então nunca se preocupou com o tamanho das terras concedidas; o critério fixado era vago, pois baseava-se nas possibilidades de aproveitamento, que era simbólico, mais um ato de presença do que a efetiva cultura da terra. Além de não se saber ao certo o tamanho das datas, suas delimitações também eram imprecisas.

Com essas novas medidas, as datas agora deveriam ser confirmadas pelo Rei, satisfeita a exigência do aproveitamento dentro de um prazo pré-determinado, apesar de sempre haver a possibilidade de solicitar a prorrogação deste, na tentativa de legalizar a situação. De agora em diante, sesmaria não

confirmada é sesmaria sem valor. E, além da confirmação, devem os sesmeiros também registrar a carta de concessão da sesmaria, no prazo de um ano, a partir do momento da concessão.

São também fixados os tamanhos máximos das datas, que a princípio tinham como limite cinco léguas, sendo que, posteriormente, houve casos de até meia légua. Ao que parece, essa medida tinha a intenção de reservar terras para se acomodar outros pretendentes de igual merecimento.

Outra modificação de vulto introduzida é o pagamento de um foro pelas terras de sesmarias, com base "na grandeza, qualidade e bondade da terra", sem contudo ser determinado o quantum a ser cobrado. A fixação da quantia a ser paga cabia a avaliadores escolhidos pela Câmara do Distrito em que estavam situadas as terras. Surgem divergências para se determinar o início do pagamento de tal foro. Alguns julgavam que deveria ser pago decorridos cinco anos de concessão, outros achavam que deveria iniciar-se do dia da posse em diante. A fim de por termo à confusão, deliberou-se que as terras que se derem de sesmarias se principiará a pagar o foro delas do dia em que for passada a carta de sesmaria em diante.

E, por último, se determina a obrigatoriedade da medição e demarcação das sesmarias; dada a exigência da cobrança do foro, pago por léguas, torna-se impescindível o conhecimento exato do número de léguas recebidas. Na prática, havia casos de terras medidas e demarcadas, mas não como resultado de exigência legal, mas sim por interesse do próprio colono, a quem importava saber o que possuía. Tal medida entrelanto nunca vigorou, a não ser nos casos que o próprio sesmeiro assim desejasse, devido a dificuldade que a mesma apresentava para ser posta em prática.

Fica claro que, com o crescente interesse pela terra, dado o sucesso da economia comercial dominante, aliado a essas medidas de restrição, os conflitos entre os sesmeiros e os excluídos da economia colonial ganham novas dimensões. E a:

*"... lei não conhecia a figura do posseiro, do precarista, do rendeiro, só levando em conta o sesmeiro, isto é, aquele colono que havia recebido as datas dentro do ordenamento jurídico vigente." (PORTO, 1965: 89).*

Quando ocorria concessão de uma sesmaria em terra anteriormente ocupada por pessoas consideradas em situação ilegal, essas passavam ou a morar na condição de agregados – para manter sua posse – enquanto fosse conveniente ao sesmeiro e, ainda, eram obrigados a pagar um foro ao mesmo, ou então, eram simplesmente desalojados e se viam obrigados a ocupar novas terras:

*"Assim quando um sesmeiro exigia o foro e não era atendido, tratava de despejar o mero ocupante, sendo fatal que a justiça, chamada a decidir, acabasse dando-lhe ganho de causa." (PORTO, 1976: 89).*

E não poderia ser de outra maneira, pois o estabelecido por esse regime era a diferença de situação de:

*"... posseiros e sesmeiros, que em regime desiguais de ocupação da terra correspondiam às desigualdades sociais que definiam o fazendeiro como homem de condição e o posseiro como um 'bastardo' sem lugar próprio na sociedade." (MARTINS, 1982: 73).*

Apesar de todas essas medidas dos fins do século XVII, que não atentam para os aspectos essenciais da situação fundiária brasileira da época e que, na verdade, na maior parte dos casos, nunca passaram do papel, é certo que o regime sesmarial continuava a se apresentar tumultuado e sem solução, tal a confusão de títulos existentes. Em resolução de 17 de junho de 1822, são suspensas as concessões de terra de sesmarias, até que nova lei regularizasse a questão.

## A LEI DE TERRAS DE 1850

O período compreendido entre a suspensão das concessões de sesmarias até o ano de 1854, quando é regulamentada a Lei de Terras de 1850, caracteriza-se pela absoluta falta de qualquer lei que normalize o uso e a exploração da terra. Foi um período marcado pela ocupação incessante, dado que a posse era a única forma de obtenção de terras:

*"Apoderar-se de terras devolutas e cultivá-las tornou-se coisa corrente entre nossos colonizadores, e tais proporções essa prática atingiu que pode, com o correr dos anos, vir a ser considerada como modo legítimo de aquisição de domínio paralelamente a princípio, e após, em substituição ao nosso tão disvirtuado regime das sesmarias."* (LIMA, 1935: 45).

Entretanto, houve uma mudança na natureza da posse da terra. Durante o período sesmarial a apropriação pela posse se caracterizava basicamente por ser típica daquele morador despossuído de riquezas e que não participava da economia comercial exportadora. Era o camponês que ocupava terras conforme suas necessidades, constituindo-se num elemento da economia complementar ou de sustentação. Com a extinção das sesmarias e a falta de uma regulamentação, a posse tornou-se generalizada. Agora, também o proprietário de engenhos de açúcar, acumula grandes extensões de terras através de posse.

A situação caótica da propriedade rural agravou-se com a ampliação das posses e essa situação, aliada à questão do fornecimento de mão de obra para a grande lavoura, levou os setores dinâmicos da elite brasileira a exigirem uma reavaliação da política de terras de até então, e que culminou na Lei de Terras de 1850.

Não se pode compreender a Lei de 1850, sem se conhecer as transformações políticas e econômicas pelas quais passava o país.

A partir do sec. XIX, o café tornou-se o mais importante produto da economia brasileira, originando uma crescente demanda de braços para a lavoura. Alguns fazendeiros, – notadamente das áreas cafeeicultoras – passaram a considerar o imigrante como a alternativa de força-de-trabalho de que necessitavam. Para um país que se proclamava livre, mas que vivia a contradição representada pelo trabalho escravo na estrutura social do novo Estado criado com a Independência do Brasil à cessação do tráfico negreiro (1), impõe-se como necessária uma nova política de terras, objetivando a substituição do braço escravo.

Num país tão rico em terras e sem uma legislação que criasse obstáculos para a obtenção dessas terras, era natural que faltasse e não se conseguisse mão-de-obra. Os fazendeiros tinham consciência de que num país onde não houvesse empecilho à terra, tornava-se impossível obter trabalho sem que fosse pela coerção da escravidão:

*"A única maneira de obter trabalho livre, nessas circunstâncias seria criar obstáculos à propriedade rural, de modo que o trabalhador livre, incapaz de adquirir terras, fosse forçado a trabalhar nas fazendas"*. (COSTA, 1977: 133).

(1) "O fato é que a Inglaterra, depois de abolir em 1807 o tráfico nas suas colônias torna-se o paladino internacional da luta contra ele. É sob sua influência ou pressão diplomática muitas vezes, mas não raro também militar – que o tráfico será sucessivamente abolido por todos os países do mundo". (PRADO Jr., 1977: 145)

Assim:

*"Antevendo o fim da escravatura, que decorreria necessariamente do fim do tráfico negreiro, ... as classes dominantes tomaram providências de ordem legal para encaminhar o processo de substituição de escravo sem prejuízo para a economia da grande lavoura, principalmente café e cana. Tais medidas se concretizam na Lei de Terras, não por coincidência promulgada no mesmo ano de 1850." (MARTINS, 1983: 41).*

A Lei de Terras é portanto a expressão da vitória dos grandes fazendeiros. Num país de regime de trabalho livre, a terra tinha que ser cativa para servir de instrumento de dominação.

Fica claro que, a partir de agora, as terras nacionais consideradas devolutas só poderiam ser adquiridas através da compra. O artigo I da Lei diz que: Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra, fica o governo autorizado a vender as terras devolutas, em hasta pública, ou fora dela, como e quando julgar mais conveniente, fazendo previamente medir, dividir, demarcar e descrever a porção das mesmas terras, que houver ser exposta a venda.

É necessário lembrar que essas terras deveriam ser vendidas por um preço suficientemente alto, capaz de impedir, ou pelo menos dificultar, a compra pelos imigrantes europeus, uma vez que, na própria lei, pelo artigo XVIII, o governo fica autorizado a importar colonos livres para serem empregados pelo tempo que for marcado, em estabelecimentos agrícolas ou nos trabalhos dirigidos pela administração pública, ou formação de colônias. O governo brasileiro iria, então, subsidiar a imigração com o dinheiro arrecadado e acumulado pela venda das terras devolutas, trazendo os europeus que iriam substituir a mão de obra escrava, resolvendo dessa forma o problema da força-de-trabalho.

Com a institucionalização da compra e venda de terras, é evidente que a simples ocupação tornou-se novamente um ato ilegal, e por isso a lei previa punição para quem viesse a praticá-la. Nesse sentido, o artigo II da Lei esclarece que, a partir de agora, quem ocupasse terras através da posse, seria despejado, perdendo as benfeitorias realizadas, pagando multa e sujeitando-se a pena de prisão.

Era também necessário discriminar quais seriam as terras consideradas devolutas. Dizia a lei: São terras devolutas: 1. as que não se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias ou outras concessões do governo ou provincial, não incursas em comisso, por falta de cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura; 2. as que não se acharem dadas por sesmarias ou outras concessões do governo, que, apesar de incursos em comisso, forem revalidadas pela lei; 3. as que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas pela lei; 4. as que não se encontrarem aplicadas a algum uso público nacional, provincial ou municipal.

Na verdade a lei especificou quais as alternativas que não seriam consideradas devolutas, portanto, as terras restantes, que não se enquadravam em nenhum dos itens, foram consideradas devolutas.

Os artigos IV e V tratam da regularização da situação dos posseiros e sesmeiros irregulares. Revalidam-se as sesmarias que se acharem cultivadas ou com princípio de cultura e morada habitual. E legitimam-se as posses mansas e pacíficas, que se acharem cultivadas, ou com princípio de cultura e moradia habitual. Ao posseiro será reconhecida não apenas a área realmente aproveitada, mas também a área devoluta contígua, desde que não ultrapasse a de

uma sesmaria igual as últimas concedidas no local. Importante é ressaltar, primeiro, que a posse só seria legitimada desde que fosse medida e demarcada, dentro do prazo estabelecido pelo governo, condição essa que o simples posseiro não podia cumprir por falta de recursos para tal.

O que é mais grave, é que não se reconhecia como princípio de cultura as simples roçadas, derrubadas ou queimadas de mata ou campo, levantamento de ranchos ou atos de semelhante natureza:

*"É de crer que, dentro desse critério, resultaria fácil excluir as culturas caboclas. Poucos seriam os habitantes mais humildes em condições de proceder a essas medições e de recorrer à ação legal para efetivar as posses. Com isso, propiciava-se a expansão da grande propriedade em detrimento da pequena." (COSTA, 1982: 57).*

Em outras palavras a Lei de 1850 reafirmava a concentração fundiária. Assim:

*"as terras que escapavam à avidez dos proprietários ofereciam escassas possibilidades de exploração e de desenvolvimento, longe dos mercados de consumo, falta de vias de comunicação, de penetração muitas vezes impraticável, permaneciam intactas." (COSTA, 1982: 60).*

A Lei de terras nunca foi expressamente revogada, porém tornou-se inócua com a primeira Constituição Republicana (1891) que em seu artigo 64 estabeleceu que as terras devolutas passavam a pertencer ao patrimônio dos recém-criados Estados (2). Na prática, este ato significou entregar o controle fundiário às oligarquias regionais. A partir desse momento cada estado passou a desenvolver sua política de concessão de terras:

*"Cada Estado desenvolverá sua política de concessão de terras, começando af as transferências maciças de propriedades fundiárias para grandes fazendeiros e grandes empresas de colonização interessadas na especulação imobiliária. Esse processo caracterizou principalmente os Estados do Sul e do Sudeste." (MARTINS, 1983:43).*

## O ESTATUTO DA TERRA

O início da década de 1960 foi um período tenso, cheio de inquietações e de reivindicações por parte dos trabalhadores rurais. As lutas camponesas se manifestaram em diferentes partes do país. Desde 1955, com as Ligas Camponesas e o embrião da sindicalização rural, aliado à atuação da igreja católica e do Partido Comunista Brasileiro, começaram a definir-se mais claramente as formas de organização e de pressão do campesinato brasileiro. Contudo, sem um projeto de organização preciso e a nível nacional:

*"... o máximo a que se chegou foi a proposta da reforma agrária radical, que, se concretizada, implicaria numa profunda transformação no regime de propriedade da terra." (MARTINS, 1983:92).*

Porém, tudo indica que havia por parte do governo e da elite brasileira a preocupação de impedir o fantasma de uma revolução camponesa. O golpe militar de 1964 objetivava, entre outros pontos, desarticular a luta dos trabalhadores rurais, assim, em 30 de novembro, foi promulgada a Lei nº 4 504: o Estatuto da Terra. Esse era um instrumento capaz de acalmar os camponeses impacientes e de tranquilizar os proprietários temerosos.

(2) "Art. 64 - Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais."

### O Estatuto da Terra, na verdade:

*"... abre caminho para que o governo federal enquadre e administre institucionalmente as reivindicações e os surtos de inquietação camponesa: o Estatuto abre a possibilidade de reforma agrária localizada e restrita nas áreas de tensão social grave, ao mesmo tempo que descarta a possibilidade de uma reforma agrária de âmbito nacional." (MARTINS, 1983:31).*

Duas diretrizes foram estabelecidas pelo Estatuto. A primeira, referia-se ao planejamento e à execução da reforma agrária, definida como: "o conjunto de medidas que visem promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade."

A segunda, definia a política de desenvolvimento rural, onde dois eram os instrumentos de ação: o imposto territorial rural e colonização. Essa política foi definida como: "o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país."

Na prática, a segunda diretriz, que define os instrumentos da política de desenvolvimento rural, foi a mais utilizada e usada sistematicamente como um substitutivo da reforma agrária.

O Estatuto classifica as propriedades rurais em quatro categorias. A idéia fundamental dessas categorias é a de que havia uma faixa ótima de tamanho, em termos de área, em função da atividade desenvolvida e da localização das terras:

- Minifúndio – imóvel rural de área e possibilidades inferiores ao módulo rural (3);
- Empresa rural – é o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente o imóvel rural, dentro de condições de rendimento econômico da região em que se situe, e explore área mínima agricultável, segundo padrões fixados, pública e previamente, pelo poder executivo;
- Latifúndio por exploração – imóvel rural que exceda a dimensão máxima estabelecida, também em módulo rural, tendo em vista as condições ecológicas, os sistemas agrícolas regionais e o fim a que se destine;
- Latifúndio por dimensão – imóvel rural que tenha área igual ou superior à dimensão do módulo da empresa rural e que seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural.

O fato é que o Estatuto proclama e consagra a propriedade empresarial, isto é, fundamentalmente capitalista. É a empresa rural a categoria definida como ideal tanto no que diz respeito a sua dimensão, como também quanto a sua forma de exploração. Trata-se da imposição de padrões mínimos de racionalidade da exploração agropecuária, da condenação do minifúndio e do latifúndio e do reconhecimento da existência de uma categoria ideal.

(3) Módulo rural é a medida mínima que uma propriedade rural pode ter, calculada de acordo com sua localização no espaço geográfico do País e com o tipo de produção a que ele se destina, levando-se também em consideração a capacidade da terra para determinadas culturas. Existem aproximadamente 142 tipos de módulo rural, variando de 2 a 120 hectares, conforme a região. Periodicamente o INCRA elabora uma tabela dos valores do módulo rural.



Assim, segundo o Estatuto, as propriedades mais sujeitas à desapropriação são os latifúndios, tanto por dimensão, como por exploração. Porém, não são considerados latifúndios, os imóveis – mesmo que tenham dimensões para tanto – cujas características possibilitem a exploração florestal ou a preservação florestal ou de outros recursos naturais.

O que estava por de trás dessa reforma agrária que a classe dominante se propunha a realizar era a modernização. A idéia era permitir o acesso à terra ao empresário rural. O Estatuto dá prioridade a empresa rural e, por isso, combate tanto o minifúndio como o latifúndio. O minifúndio é considerado antieconômico por ser uma propriedade pequena, não permitindo ao seu detentor promover o progresso social e econômico. O latifúndio por ser uma grande extensão de terra improdutivo.

A retórica da produtividade aparece condicionada pela função social da terra, o que implica dizer que as garantias do proprietário referentes ao direito de usar, gozar e dispor de seus bens não podem ser vistas senão quando estes direitos tiverem como conteúdo a função social da terra. A função social passa a fazer parte da própria definição de propriedade. Não há propriedade sem função social.

Uma das principais polêmicas em torno da reforma agrária sempre foi a forma de indenização dos proprietários desapropriados. Pela Constituição vigente na época, toda desapropriação por interesse social deveria ser "prévia e com justa indenização em dinheiro." Para a aprovação do Estatuto, revogou-se esse dispositivo. Ficando assim permitidas as desapropriações "sem prévia e justa indenização em dinheiro." À partir do Estatuto, as desapropriações passaram a ser feitas com títulos especiais da dívida pública, resgatáveis em vinte anos.

Muitos proprietários rurais protestaram. Contudo, seria errado acreditar que essa forma de indenização fosse uma penalização aos proprietários desapropriados. A própria lei criou mecanismos que permitem o uso daqueles títulos para o pagamento de impostos, para a compra de terras públicas e para outros fins. Além disso, conforme o Estatuto, nem todos os imóveis rurais são passíveis de desapropriação. As empresas rurais que desempenham integralmente sua função social não podem ser desapropriadas. E, também, porque as desapropriações de terras particulares só seriam realizadas quando se encontrassem em áreas de tensão social.

Além disso, o latifúndio pode se tornar uma empresa para fugir à lei, devido as pressões fiscais que recaem sobre ele via imposto territorial rural. Enquanto que o minifúndio não tem saída e, portanto, deve ser aglutinado. Mesmo considerando que a taxação é branda, na medida que o cálculo é feito com base na declaração cadastral dos proprietários e que a mesma não sofre nenhuma fiscalização. Portanto, é comum a subestimação dos valores da terra e a superestimação da utilização, já que, para a fixação do imposto, o valor da área explorada é baixo e da terra nua é alto. Por outro lado, os pequenos proprietários sempre declaram preços mais elevados pela sua terra, uma vez que a mesma significa, em regra, seu único meio de obtenção de crédito.

O Estatuto da Terra, apesar de acenar com a reforma agrária, não alterou a essência da política fundiária brasileira:

*"O Estatuto faz, portanto, da reforma agrária brasileira uma reforma tópica, de emergência, destinada a desmobilizar o campesinato sempre e onde o problema da terra se tornar tenso, oferecendo riscos políticos. O Estatuto procura impedir que a questão agrária se transforme numa questão nacional, política e de classe." (MARTINS, 1983:96)*

É nessa perspectiva que devemos entender o debate em torno da reforma agrária. O I Plano Nacional de Reforma Agrária chega apenas a reiterar as propostas do Estatuto da Terra; uma reforma agrária que não atende às necessidades dos verdadeiros interessados. Acreditamos que somente uma reforma agrária com a participação dos trabalhadores rurais, através de suas organizações podem fazer valer seus projetos e formulações; não sendo assim qualquer projeto de reforma agrária poderá redundar, mais uma vez, em privilégios para os senhores da terra.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL** (1983) Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários. **Programa Nacional de Política Fundiária – Coletânea: Legislação agrária, legislação de registros públicos, jurisprudência.** Brasília.
- CAMPANHOLE, ADRIANO** (1969) **Legislação Agrária.** São Paulo. Ed. Atlas. 3ª edição.
- COSTA, EMILIA VIOTTI** (1977) **Da Monarquia À Republica: Momentos Decisivos.** São Paulo – Ed. Guizalbo.  
(1982) **Da Senzala à Colonia.** São Paulo – Ed. Ciências Humanas (Coleção Brasil Ontem e Hoje, 5).
- LIMA, RUY CIRNE** (1935) **Terras Devolutas: História, Doutrina, Legislação.** Porto Alegre – Livr. Ed. do Globo.
- MAIA, PAULO CARNEIRO** (1952) "Sesmarias". **Revista do Arquivo Municipal** – São Paulo – (148)142–154.
- MARTINS, JOSÉ DE SOUZA** (1982) **Expropriação e violência – A questão Política no campo.** São Paulo – Hucitec – 2ª. edição.  
(1983) **Os camponeses e a política no Brasil: as lutas sociais no campo e seu lugar no processo político.** Edit. Vozes – Petrópolis – 2ª edição.
- PORTO, COSTA** (1965) **Estudo sobre o sistema Sesmarias.** Universidade Federal de Pernambuco – Recife – Imprensa Univers.
- PRADO, JR. CAIO** (1977) **História Econômica do Brasil.** São Paulo – Brasiliense – 20ª edição.  
(1983) **Formação do Brasil Contemporâneo.** São Paulo – Brasiliense – 18ª edição.

**RESUMO**

Esse estudo busca reunir alguns aspectos advindos das Leis que regulam o uso e a apropriação das terras nacionais. São elas:

A lei das Sesmarias, a Lei de Terras de 1850 e o Estatuto da Terra.

A política assumida pelo Estado, no que diz respeito ao uso e a exploração da terra no Brasil, sempre se caracterizou por ser imediatista e voltada para atender os interesses das forças que comandam o processo econômico brasileiro.

**ABSTRACT**

This paper analyses some aspects of the Laws that deal with land use and appropriation of national lands in Brazil, as the Sesmaria Law, the Land Law of 1850 and the "Estatuto da Terra".

The State policy regarding land use has been directed to the interests of the forces that command Brazilian economic process.

**RÉSUMÉ**

Cet article a pour but de rassembler quelques aspects originaires des lois qu'ont réglé l'utilisation du sol et son appropriation au Brésil: La loi de "Sesmarias", la loi Foncière de 1850 et l' "Estatuto da Terra."

La politique de l'État sur l'utilisation et exploitation du sol au Brésil s'est caractérisée par son imediatisme et par le fait d'être dirigée vers les intérêts des forces qui commandent le processus économique brésilien.

