

FORMAÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE DA TERRA NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS E SUA RELAÇÃO COM AS POLÍTICAS AGRÍCOLAS ATUALMENTE ADOTADAS NESSES DOIS PAÍSES

Gervásio Castro de Rezende¹
Sebastião Neto Ribeiro Guedes²

1 - Introdução

Tem ressurgido com vigor o interesse acadêmico pelo estudo da constituição e evolução das estruturas fundiárias do Brasil e os problemas fundiários decorrentes da indefinição dos direitos de propriedade privada. Exemplos disso são os trabalhos de SILVA (1996), MONTEIRO (1998), MORAES (2000), PAULA (2002), MUELLER (2006), NOZOE (2006), GUEDES (2006) e REZENDE (2006). Esse interesse tem uma base bastante objetiva: enquanto em outros países a fronteira agrícola está toda ocupada e o domínio territorial definido, no Brasil, a Folha de São Paulo de 27 de junho de 2008 denunciou, em manchete intitulada “14% da Amazônia é “terra de ninguém”, um verdadeiro caos fundiário. Segundo informou a matéria:

Um levantamento recém concluído pelo INCRA (Instituto de Colonização e Reforma Agrária) revela que o órgão desconhece uma área da Amazônia Legal que, somada, equivale a duas vezes o território da Alemanha ou às áreas dos Estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Paraná juntas. O INCRA não sabe se esses 710,2 mil quilômetros quadrados estão nas mãos de posseiros ou de grileiros. Nem o que está sendo produzido, plantado ou devastado nessas terras públicas da União.³

Essa ausência de regulação fundiária promove intranqüilidade no campo brasileiro, acirrando a violência e os conflitos fundiários e, como será argumentado neste trabalho,

¹ Professor Titular de Economia da Universidade Federal Fluminense. O e-mail para contatos é gcrezende@terra.com.br.

² Professor Pesquisador do curso de Ciências Econômicas da Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP). O e-mail para contatos é seba.neto@uol.com.br

³ O jornal O Estado de São Paulo publicou matéria análoga dia 9/9/08. Por outro lado, o ministro Mangabeira Unger vem insistindo muito no “caos fundiário” e vem propondo um órgão especial para regulamentar a propriedade fundiária na Amazônia; veja a matéria “Unger: governo quer órgão para conter ‘caos fundiário’”, no jornal Folha de São Paulo de 7/9/08.

condiciona a própria formulação das políticas agrícolas e a utilização mais racional dos recursos produtivos.⁴

A situação brasileira entra em contraste agudo com a experiência histórica dos EUA onde, já em 1890, o superintendente do Censo norte-americano anunciou o “fechamento da fronteira” e a inexistência de terra livre (TURNER: 1961), e onde um dinâmico mercado hipotecário, uma instituição econômica fundamental que cedo se enraizou na economia americana como um todo, estendeu-se também à agricultura. Em contraste, no caso brasileiro ainda não se constituiu tal sistema hipotecário, que, de qualquer maneira, não se estenderia à agricultura, devido à precariedade da titulação das terras agrícolas.

Este artigo pretende argumentar que a insegurança jurídica que caracteriza os direitos de propriedade da terra rural no Brasil provoca uma grave distorção no mercado de crédito rural, desestimulando (ou na melhor das hipóteses, encarecendo) o crédito privado. Ao tornar-se o crédito agrícola totalmente dependente da ação – e do orçamento – do governo, gera-se um “entorpecimento” da percepção do risco por parte dos agricultores brasileiros, conforme apontaram Rezende e Kreter (2007). Isso, por sua vez, leva ao sobre-endividamento – sobretudo de longo prazo – e às sucessivas crises de dívida agrícola e seu refinanciamento, naturalmente custeadas pelo Tesouro Nacional.

Este artigo está dividido em cinco seções, incluindo esta Introdução. Na próxima seção, será apresentada a experiência de política fundiária norte-americana e seus resultados consolidados até o final do século XIX. A terceira segunda seção discute o caso brasileiro, mostrando de que maneira se deu a apropriação da terra e a precariedade dos direitos de propriedade que resultou desse processo histórico. A quarta seção mostra como os problemas de titularidade da terra no Brasil acabaram levando o governo a instituir, em 1965, uma política de crédito agrícola totalmente dependente da ação (e dos recursos) do governo.

A quinta e última seção apresentam um sumário e conclusões.

2 – O CASO NORTE-AMERICANO

2.1 – A Experiência Colonial Norte-Americana

⁴ Como foi argumentado pelo autor sênior em Painel no último Congresso da Sober, realizado em Rio Branco (AC), e como será mostrado em versão futura deste artigo, isso inclui também um incentivo ao desmatamento da Amazônia.

O período no qual a América do Norte esteve sob domínio britânico estabeleceu as bases para a emergência da classe social dos agricultores familiares, chamados de Yeoman e que trabalhavam suas próprias terras com o uso da mão-de-obra familiar, buscando a reprodução social e a preservação da sua autonomia. A interação com o mercado se fez paulatinamente, no começo como instrumento de escoamento dos excedentes agrícolas e, depois, quando da decadência desta classe social e a emergência dos agricultores familiares capitalistas, de maneira mais intensa e extensa. Um prolongado período marcado por lutas contra a classe de proprietários britânicos que se instalaram no Reino, as inúmeras guerras contra os índios e entre os próprios colonos forjaram a consciência do seu papel como cidadãos e criaram uma ideologia de classe. Este fato foi fundamental na Guerra de Independência e na definição das políticas fundiárias da jovem nação norte-americana.

O processo de constituição dessa classe social exigiu o acesso à terra em formas institucionais que depois evoluíram para a propriedade privada. Conforme KULIKOFF (1996:38):

Os colonos vieram, em parte, para conseguir terra para si próprios, mas eles não tinham razões para acreditar que pudessem ganhá-la facilmente. Afinal, os nobres, a classe que tinha tomado suas terras na Inglaterra, migraram com eles. Ainda mais importante, ao contrário do mito americano da oportunidade, até o final do século XVII havia grande escassez de terras na América. Havia muita terra, mas nenhum capital para desenvolvê-la; muita terra, mas na mente dos colonos era terra dominada pelo “lamento do sertão”; muita terra, mas índios hostis pareciam controlar a maior parte dela e ameaçar tomar-lhes o resto. Aquela pequena porção de terra que o colono poderia cultivar tinha de ser cuidadosamente explorada. Vivendo na escassez no meio da abundância, os colonos do século XVII rejeitaram o complexo sistema inglês de posse da terra, mas não criaram de imediato um mercado de terras capitalista, onde toda terra tinha um preço e qualquer um poderia comprar e vendê-la. As comunidades da Nova Inglaterra que conservaram a terra em comum por uma geração e então a distribuíram aos filhos dos primeiros colonos agiram com prudência, dado o ambiente selvagem e a vizinhança hostil dos índios. Em contraste, as colônias do Sul distribuíram terra para qualquer um que financiou sua própria viagem às colônias. Os colonos individuais do Sul cultivaram em lares isolados, espalhadas por uma ampla área, mas tiveram o bom senso de não aventurar-se muito longe das áreas povoadas.

Uma análise mais detida sobre o sistema de posse e distribuição de terras na América do Norte colonial foi apresentada em MUELLER (2006). Este autor procurou aplicar uma abordagem novo-institucionalista para explicar a constituição dos direitos de propriedade privada no Brasil e EUA. Seu modelo supõe que modificações em variáveis reais como pressão

demográfica, tecnologia, mudança nos preços relativos e preferências determinam a emergência de direitos de propriedade mais adequados para lidar com a escassez relativa produzida pelas mudanças naquelas variáveis. À medida que se torna mais escassa, a terra passa a ser disputada, ensejando o interesse dos seus proprietários de incorrer nos custos implicados na definição dos direitos de propriedade seguros e exclusivos.

Para os EUA, o autor identificou três fatores, ainda na época da colônia, que sedimentaram as bases da atual estrutura fundiária e de direitos de propriedade nos EUA. Deles, interessa-nos a instituição do sistema *headrights* e dos vilarejos.

O sistema *headrights* consistiu no mecanismo inicial que utilizou a metrópole inglesa para ocupar o novo território descoberto. Tratou-se de distribuir a empresas concessionárias ou a nobres ingleses extensas glebas de terras que deveriam ser redistribuídas aos colonos que pudessem pagar os custos da sua viagem (e/ou a de outros) da metrópole à colônia onde, depois de um período de servidão temporária (geralmente sete anos), recebiam a propriedade de um pedaço (geralmente pequeno) de terra. Conforme observou MUELLER (2006:39).

O sucesso do sistema de headrights estava baseado na sua capacidade de transpor muitas das restrições que obstruíam a migração, restrições que existiam apesar do excesso de população que havia na Inglaterra. Uma destas era o custo da viagem, que freqüentemente era alto demais para que as famílias pudessem autofinanciar-se. Outra restrição eram as incertezas encontradas na nova terra, mitigadas pelo sistema de servidão temporária, já que o migrante trabalharia por algum tempo sob a supervisão de alguém já estabelecido e, com isto, poderia adquirir a experiência e o conhecimento necessários para sobreviver e prosperar, uma vez que recebesse sua própria terra. Sem este período de adaptação e sem a recompensa da terra no final do termo, muitos dos que migraram para a América teriam optado por não fazê-lo ou teriam sido incapazes de fazê-lo e o volume da migração certamente teria sido menor.

Outra forma de distribuição da terra no período colonial norte-americano foi o sistema dos vilarejos. Esse sistema consistiu na distribuição gratuita a grupos específicos, na forma de vilarejos, de pequenos lotes individuais. O grupo encarregava-se de distribuir os lotes às famílias beneficiadas. Na observação de MUELLER (2006:39)

A natureza homogênea e de base religiosa da maioria destes grupos que compunham o vilarejo típico foi crucial na determinação do padrão de propriedade e uso da terra, que evoluiu. A ideologia que orientava estes colonos é um componente importante na análise da escolha dos vilarejos como método de distribuição de terras. Seus ideais de igualdade, moderação, abstinência, poupança, trabalho duro e educação tiveram importantes conseqüências.

Instituída sobre essas bases diversas, a propriedade da terra na colônia norte-americana pôde se desenvolver e consolidar-se como propriedade privada, predominantemente, em unidades familiares integradas ao mercado. A dinâmica desse processo foi captada por KULIKOFF (1996: 39) nos seguintes termos:

Essa nova realidade norte-americana de terra farta, combinada com os objetivos herdados dos descendentes dos pioneiros, levaram as famílias brancas comuns a forjar um novo sistema de classes na América rural baseado na difusão da propriedade da terra. Durante a metade final do século XVIII, entre 2/3 e 3/4 das famílias eram proprietárias que possuíam terras em lugares tão díspares em termos de estrutura social quanto Connecticut, o leste de Massachusetts, Long Island, o leste de New Jersey e a costa marítima da Virgínia – uma proporção muito maior do que na Inglaterra. À medida que a população crescia, a terra tornou-se escassa, e os filhos dos yeomen migraram para novas fronteiras, ocupando terras incultas ao invés de procurarem terra para arrendamento. Desse modo, os fazendeiros pioneiros, no processo de tornar-se yeomen, tiveram de se fazer como classe em cada nova fronteira, recriando as bases materiais necessárias para sustentar a autonomia familiar, os locais de troca e a agricultura mercantil.

2.2 - A Política de Terras Após a Independência

Conforme GUEDES (2007), a política fundiária dos EUA teve duas fases distintas. De 1776 a 1862 prevaleceu a *política de terras com ênfase na receita pública*, cujas características principais foram a institucionalização da propriedade privada plena da terra e a utilização do mercado como instrumento de política de disponibilização das terras públicas; a segunda fase teve início em 1862 com a aprovação da *Homestead Act*⁵ e foi denominada de *política de terras distributivista*, caracterizando-se pela cessão gratuita de terras públicas a quem nela desejasse cultivar.

Há certo consenso de que a política de terras entre 1776 e 1862 foi motivada pelo interesse do Estado em auferir receita através da venda das terras públicas. A necessidade de enfrentar a crise financeira deixada pela Guerra de Independência e as novas despesas que a União assumiu (os custos da burocracia nacional, os encargos e indenizações prometidas aos combatentes da Revolução) fizeram vitoriosa a visão de Hamilton, primeiro secretário do Tesouro, de fortalecer as finanças públicas da União através da venda de terras. Não é de surpreender, portanto, que essa política utilizasse o mercado como seu instrumento. Essa vitória –

⁵ O *Homestead Act* foi uma lei aprovada em 1862, durante o governo Lincoln, nos Estados Unidos, que estabeleceu a distribuição de terras no Oeste de forma quase gratuita, na proporção de 160 acres (64,75 hectares) por família.

parcial e momentânea - não sufocou as aspirações daqueles que, como Jefferson, se opunham à política de venda de terras, defensores que eram de uma economia agrária baseada na pequena propriedade familiar e de uma política de terras aberta. A tensão entre essas duas visões sobre como dispor do domínio público permeou todo esse período da política de terra (GATES: 1996).

No sub-período compreendido entre 1776 e 1812 a política de terras foi muito bem definida. O Estado federal, como já anteriormente mencionado, decidiu transferir o domínio público das terras para o domínio privado através do mercado, vendendo-as em leilão público. Essa orientação de política exigiu do Estado a definição prévia do domínio público, sua extensão e status. Tratou-se, portanto, de definir antes de tudo os direitos de propriedade das terras do Estado. A razão é mais ou menos óbvia: para disponibilizar terras, o Estado precisava, antes, identificar quais eram as *suas* terras, sob o risco de vender o que não lhe pertencia.

Nesse sentido, o governo central, ao longo do período, tomou várias medidas. Primeiro foram negociadas as terras indígenas, em tratados semelhantes aos feitos com nações estrangeiras. A maioria foi comprada dos índios por preços que variavam de um centavo a um dólar o acre. Segundo GATES (1989) por volta de 1820 cerca de 191.978.000 acres tinha sido comprado deles.

Depois dos índios, eram confirmados direitos de propriedade de doações feitas por governos anteriores a agentes privados, bem como aqueles dos colonos situados em áreas recém adquiridas que não tinham título de propriedade (de 400 a 640 acres). Em seguida, antecipando a demanda, a terra era demarcada em distritos, secções e subsecções. No momento julgado adequado as terras eram divulgadas para a venda em leilões públicos e vendidas ao preço mais alto a partir do preço mínimo: dois dólares o acre de 1800 a 1820 e um dólar e vinte e cinco centavos após esta data.

A opção pela via do mercado implicou o enfrentamento de vários problemas, todos articulados entre si (LEBERGOTT, 1984). Um deles dizia respeito à questão de se a terra deveria ser vendida diretamente ou através de intermediários (companhias de investimentos privadas). Inicialmente, optou-se por vender as terras às empresas de investimento, que as revenderiam com lucros para colonos interessados. As primeiras iniciativas nesse sentido revelaram-se grandes fracassos, pois, na opinião de LEBERGOTT (1984:77) “*Uma vez que o capital delas [as companhias de investimento] estava empatado na terra, elas não obtinham renda nenhuma até*

que a terra fosse vendida”. Em razão disso, em 1785 o Congresso retomou sua prerrogativa sobre a venda das terras e optou por oferecê-las diretamente, no varejo.

Escolhida a venda no varejo como mecanismo de disposição das terras públicas restava por resolver outro problema: estabelecer a que preço elas deveriam ser vendidas. O problema aí era definir se o preço da terra deveria ser determinado pelo livre jogo da oferta e procura ou ser fixado administrativamente, pelo Estado. Se a opção fosse pela primeira possibilidade, se e quando o governo decidisse entrar no mercado vendendo, muito provavelmente o preço da terra cairia a patamares bastante baixos, dado o imenso volume de terras disponíveis. Isso certamente afetaria negativamente o valor das terras já apropriadas por proprietários individuais ou empresas de investimento. Além disso, com preços baixos, as receitas das vendas das terras pelo Estado poderiam vir a ser irrisórias, num momento em que o jovem Estado norte-americano necessitava de recursos financeiros para afirmar-se sobre o território que se expandia velozmente para o Oeste. A opção foi pela segunda possibilidade, com a fixação administrativa e não de mercado para o preço da terra. Administrativa porque feita pelo Congresso na forma de lei, que fixou o valor de US\$2 o acre para todas as terras, valor bem acima do praticado à época pelo mercado.

Um preço único no patamar mencionado foi justificado porque elevaria as receitas do novo governo, provenientes, na época, da venda de terras. Ademais, acreditava-se que essa medida reduziria os custos administrativos de avaliar-se a imensidão de terras disponíveis à venda e o tempo poupado para fazê-lo. Adicionalmente, pensava-se que esta medida evitaria a especulação com terras, pois seria preciso que o especulador imobilizasse muito recurso em terras para obter algum retorno.

Além do preço elevado, a legislação estipulava, tentando condicionar a demanda, quantidades mínimas de terra a serem compradas: 320 acres até 1804, 160 acres até 1811 e 80 acres a partir de então. Interpretando a intencionalidade dessas duas medidas, GATES (1989:56) observou que

“Na verdade, esperava-se que as primeiras compras de terras fossem feitas por capitalistas, e não para melhoria e desenvolvimento, mas para especulação. Pequenas aquisições não eram permitidas e durante o período da Confederação foram oferecidas condições especiais para grandes e influentes compradores. Os termos do crédito governamental permitiram aos especuladores possuir grandes quantidades de acres com apenas pequeno pagamento. Durante esses intervalos, quando a competição por terras era ativa, como após 1815, eles podiam revendê-las a outros especuladores ou aos verdadeiros colonos a preços mais altos, novamente a crédito. O crédito então, em períodos de rápidas mudanças, foi uma benção

para o especulador, que poderia possuir de 3 a 20 vezes tanta terra quanto ele teria meios para comprar de uma só vez”.

Embora orientada para favorecer o grande comprador, essas medidas não impediram que os pequenos colonos delas se beneficiassem marginalmente. As condições de oferta do crédito para o colono no início do século XIX eram as seguintes: 1/20 deveriam ser pagos à vista no dia da venda, ¼ em quarenta dias e o saldo em até quatro anos. Um período mínimo de permanência na terra (5 anos) era garantido ao colono, antes que os inadimplentes perdessem suas terras.

O preço da terra somente caiu em 1820, para cerca de US\$ 1,25 o acre e permaneceu neste valor até 1862. Na opinião de alguns analistas (Gates, Lebergott e Clawson) a existência de um preço único para terras tão heterogêneas cobrou um preço alto em termos de ocupação do solo: induziu a ocupação desordenada do domínio público.

A forma de compra da terra foi mais um dos problemas que a política de terras no período teve de lidar. O dilema era o seguinte: a terra deveria ser paga a vista ou financiada pelo crédito? Conforme comentado anteriormente, a princípio optou-se pelo financiamento público à aquisição de terras⁶. Essa opção, porém, durou até 1818/19, ano de profunda crise financeira, que praticamente eliminou o crédito governamental. O abandono definitivo do sistema de crédito aconteceu em 1819. Diante da incapacidade dos colonos que compravam terras públicas a crédito de honrar compromissos e da pressão por perdão da parte de grupos politicamente influentes, foram aprovadas uma série de leis de anistia aos devedores. Mesmo assim, este curto período de crédito público foi suficiente para induzir movimentos especulativos na negociação de terras.

Aliás, a especulação com terras constituiu um capítulo à parte da política de terras dos EUA. GATES (1996) em um ensaio intitulado *O papel do especulador de terras no desenvolvimento do Oeste*, escrito em 1942, observou que a especulação de terras rurais e urbanas teve um papel fundamental na definição do padrão de propriedade e uso do solo agrícola nos EUA. Para este autor, a especulação fundiária foi uma prática disseminada em toda sociedade norte-americana, envolvendo desde pequenos proprietários até grandes empresas capitalistas. Para ele, a terra sempre foi um negócio nos EUA. Do ponto de vista econômico, ainda segundo Gates, a especulação serviu como um instrumento de acumulação de capital, ao favorecer o surgimento de grandes fortunas e capitalizar empresas e bancos.

⁶ Em 1800, os termos de concessão de crédito para compra de terra eram os seguintes: ¼ do valor deveria ser pago em 40 dias, outro quinto em 2 anos e o restante em quatro anos. Cf. Lebergott (1984:80).

O ensaio citado mostra que o principal instrumento a impulsionar a especulação fundiária foi a política monetária de crédito farto dos governos federal e estaduais. Ela ofereceu aos grandes especuladores liquidez abundante e barata, que foi canalizada para a negociação com terras. Conforme GATES (1996:12)

A maior parte dessas compras de terra foi feita por bancos ou banqueiros. Por exemplo, Isaac Bronson e seus irmãos Frederick e Arthur, proeminentes banqueiros de Nova Iorque, junto com Charles Butler, irmão do Procurador Geral dos EUA, e um grupo de capitalistas novaiorquinos usaram fundos do New life insurance and trust company e outros bancos com os quais tinham conexão para comprar 330 mil acres em oito estados e territórios.....Outro grupo cujas compras de terras foram feitas com o crédito de bancos que ele controlou consistiu dos bem conhecidos financistas de Massachusetts, tais como John Tillson Jr, John Shaw Hayward, Charles Holmes Jr, Winthrop Gilman e Griggs, Weld e Cia. Estes homens controlavam o banco do estado de Illinois do qual conseguiram empréstimos para sua ampla especulação com terras.

Para Gates, a especulação fundiária teve as seguintes conseqüências: em primeiro lugar, influenciou na posse e uso da terra ao patrocinar o arrendamento, que foi parcialmente o resultado das atividades especulativas. Segundo Gates os posseiros/grileiros que ocuparam inicialmente terras livres recorreram ao crédito bancário (hipotecário) para comprar as terras ocupadas. Como os juros eram muito elevados, muitos ocupantes não conseguiam saldar suas dívidas bancárias, que eram executadas pelos bancos. Confiscadas por esses, as terras eram oferecidas em arrendamento pelos bancos aos antigos ocupantes. A dispersão das propriedades pelo território, efeito da especulação, provocou, conforme Gates, a má utilização da terra. Os primeiros especuladores ocupavam e depois vendiam as terras a recém-chegados e partiam, novamente, em busca de novas terras para especular. O resultado disso foi uma baixa ocupação produtiva da terra e a elevação dos custos de infra-estrutura por parte do Estado; 2) A especulação teve papel crucial na decisão alocativa dos investimentos públicos e privados, uma vez que eles valorizavam a propriedade fundiária. Em geral, os especuladores procuravam influenciar as decisões de localização e atividade desses investimentos, comprometendo parcialmente sua eficiência/viabilidade econômica⁷.

⁷ Expressão literária da figura e prática do especulador fundiário foi dada por Mark Twain no seu conto *O homem que corrompeu Hadleyburg*. Em certa passagem, Twain narra que “O “Dr” Harkness vislumbrou uma oportunidade. Era um dos dois homens mais ricos do lugar; o outro era Pinkerton. Harkness era proprietário de uma patente de medicina popular, verdadeira mina. Estava concorrendo à Assembléia numa chapa, e Pinkerton em outra. Era um páreo duro, e que se tornava cada vez mais acirrado. Tinham ambos um valente apetite de dinheiro; haviam comprado grandes tratos de terra com o mesmo objetivo. Como se ia construir uma nova estrada de ferro, cada um desejava fazer parte do Corpo Legislativo para ajudar a traçar a estrada conforme os seus interesses; um simples voto traria a decisão, e com ela duas ou três fortunas.

Além do crédito, outro problema envolvido na política de terras era o de como evitar a migração de colonos em direção ao Oeste. O temor era que migrações massivas intensificassem os conflitos entre brancos e índios e, também, aqueles vinculados à titulação das terras, envolvendo, em geral, aqueles que adquiriram terras via compra e os posseiros previamente estabelecidos. Várias leis e medidas governamentais foram tentadas. Tudo em vão. A migração aumentou significativamente, fortalecendo a representação política dos Estados do Oeste, que lutaram a favor de uma política de terras abertas.

Um último problema dizia respeito aos conflitos regionais suscitados pela expansão para Oeste. A resistência política à distribuição incondicional de terras veio principalmente dos Estados do Leste e do Sul e sua ação anti-reformista foi responsável, em grande medida, pelo atraso na aprovação da *Homestead Act*.

Na verdade, temia-se pela prosperidade dos velhos estados, uma vez que as terras a Oeste prometiam maiores rendimentos. Os fazendeiros do Leste temiam igualmente pela perda de capitais, já que o preço de suas terras cairia; receavam também a elevação dos salários no Leste como forma de reter a mão-de-obra, que de outra forma migraria para o Oeste. A solução destes conflitos regionais veio somente depois da Guerra Civil, que provocou uma nova divisão inter-regional do trabalho, na qual os estados do Leste se especializaram na produção manufatureira, no comércio e nas finanças.

Aos poucos a política de terras com ênfase na receita pública foi sendo abandonada. Seus resultados sobre a receita governamental foram bastante discretos, contrariamente ao que previam os legisladores que a elaboraram⁸. Mais importante, cedendo a pressões de vários e diferentes grupos de interesse, o Estado aprovou, durante o período 1819-62, leis que ofereciam aos colonos e especuladores o acesso à terra das mais diferentes formas: venda preferencial, anistia aos devedores e doações compensatórias. Ilustrativo disso foram as várias leis de preempção, a primeira das quais aprovada em 1830. Elas estabeleciam o direito preferencial ao colono que trabalha a terra de comprar 160 acres de terras não demarcadas antes de outros interessados. Ainda, entre 1847 e 1855 novas leis concederam terras entre 40 a 160 acres a veteranos de guerra.

⁸ Conforme Clawson (1951:62): *Curiosamente, este sistema de venda de terras para gerar receita pública nunca produziu qualquer quantidade importante de receita, a despeito da seriedade com a qual ela foi debatida e considerada pelo Congresso e o público (...) a receita das vendas de terras foi virtualmente nenhuma pelo menos até 1800. Foi somente a partir de 1809 que a receita das vendas de terras públicas atingiu 5% das receitas totais do Estado, e somente em 1814 atingiram 10%. Daquela data até 1855 elas atingiram em média 10% da receita total.*

Os Certificados de Concessão Militar ofereceram-lhes um total de 61 milhões de acres, a maior parte deles revendidos pelos beneficiados a especuladores. Outro exemplo foi a aprovação, em 1850, da Lei das Terras Pantanosas, que autorizava a doação aos estados de terras pantanosas ou charcos na esperança de que esses fizessem investimentos de drenagem. Através desta lei foram transferidos da União para os estados cerca de 64 milhões de acres, a maioria repassada por vários caminhos a especuladores.

Esses e outros eventos sinalizaram claramente uma mudança na política de terras, que passou a caminhar paulatinamente, embora com muitas resistências dos Estados do Sul e do Leste, no sentido da distribuição de terras. Conforme observou GATES (1989: 68)

“As amplas políticas de distribuição de terras públicas foram baixadas por volta de 1830. Não houve mais restrições ao tamanho das compras; na verdade, os escritórios da terra davam preferência na ocasião aos grandes compradores: suas compras poderiam ser realizadas mais facilmente que a de numerosos pequenos compradores, e as taxas eram maiores. Direitos de preempção eram dados a posseiros de tempos em tempos; quando estes não eram concedidos, os posseiros protegiam seus “direitos” utilizando associações de reivindicação. Doações eram feitas somente a pessoas que residiam em terras estrangeiras que foram adquiridas pelos Estados Unidos. O crédito não foi mais oferecido após 1820, mas os posseiros freqüentemente tinham um ano ou mais de uso livre da terra antes que tivessem que comprá-la. Os esforços para controlar ou fazer assentamentos compactos no Oeste foram abandonados, os índios estavam sendo aniquilados. A liberalidade do sistema retirou pessoas das partes mais antigas do país e da Europa para o novo Oeste, que estava crescendo a passos rápidos”.

Parece paradoxal que o abandono do mercado como base da política de terras dos EUA tenha coincidido com a vitória das forças econômicas e políticas capitalistas de viés industrialistas após a Guerra de Secessão. O paradoxo deixa de existir, contudo, se tivermos em mente que a transição de uma para outra política não foi tão abrupta nem radical como se poderia inicialmente imaginar, expressando uma solução de compromisso entre a necessidade de manter o caráter mercador da terra e o ideal agrarista da pequena propriedade agrícola familiar. A nova lei de terras de 1862 foi o coroamento de iniciativas anteriores orientadas para franquear o acesso ilimitado à terra. A lei estabelecia que qualquer cidadão de 21 anos poderia adquirir a propriedade de uma área de terra pública já demarcada de até 160 acres (1/4 de secção), desde que nela morasse por cinco anos e a ela incorporasse melhorias.

Como vimos, desde 1819 amplas forças políticas, econômicas e sociais tentavam redefinir a política no sentido de permitir o acesso gratuito ao maior número de colonos interessados em cultivar a terra. Todavia, somente em 1862 uma legislação como a *Homestead*

Act pôde ser aprovada e implementada. A resistência política do Sul estava sendo eliminada com a iminente derrota militar na Guerra Civil;⁹ os Estados do Leste haviam avançado bastante na constituição de estruturas econômicas e institucionais favoráveis à industrialização e à expansão capitalista; e, finalmente, o Oeste aparecia para muitos, não apenas potenciais colonos, como a materialização do sonho jeffersoniano de uma sociedade livre e democrática assentada na agricultura familiar.

Os efeitos distributivos da *Homestead Act* foram mais moderados do que se imagina, uma vez que não se eliminou a importância do mercado na definição da política de terras (Shannon:1945). Isto é importante porque embora a *Homestead Act* tenha marcado uma guinada na política de terras norte-americana, os mecanismos de mercado (venda de terras públicas) continuaram funcionando paralelamente. Conforme GATES (1996:42/43)

“Que a receita não foi abandonada como um traço básico da política de terras do governo é demonstrado pelo fato de que os beneficiários com terras, desejosos de expandir sua propriedade para além dos 160 acres que eles poderiam adquirir pelo direito de desenvolvê-las, tinham a escolha de comprar pedaços adicionais de ferrovias, Estados ou territórios – ou do governo federal se estivessem em áreas onde a terra tinha sido autorizada para venda em quantidade ilimitada. De fato foram vendidas mais terras governamentais entre 1862 e 1891 do que titulados beneficiados bem sucedidos da Homestead entre 1862 e 1891. Ou, posto de maneira diferente, o governo obteve das vendas de terras públicas nos 60 anos que se seguiram à adoção da Homestead Act uma soma muito maior (US\$ 223.000,000) do que nos primeiros anos da sua administração de terras (US\$ 186.000,000)”.

Outra evidência do caráter moderado da Homestead Law foi dada por CLAWSON (1951), que calculou o montante de terras públicas transferidas a particulares conforme o tipo de acesso. O mercado (a compra e venda) foi o instrumento mais importante de acesso à terra pública, respondendo por mais de 41% do total de terras. As terras doadas às empresas ferroviárias abocanharam quase 9%, grande parte dessas terras foram revendidas a colonos e outros agentes privados, fortalecendo a relevância do instrumento de mercado como alocador das terras públicas. As doações aos Estados participaram com cerca de 22%. Por fim, as aquisições dos *homesteaders* corresponderam a 27,64% de todas as terras do Estado.

Embora a política de terras tenha buscado o caminho do compromisso entre as duas tendências antes referidas, não se deve por isso subestimar sua realização: ela de fato permitiu o

⁹ Conforme Veiga (1991:60): “A promulgação da famosa Homestead Law, que procurava facilitar a distribuição de lotes de 160 acres (64,75 ha), ocorreu em 1862, quando a rebelião do sul deu maioria no Congresso ao jovem

acesso à terra de um número bastante significativo de famílias, que de outra maneira não poderiam jamais vir a serem produtores agrícolas. Da mesma forma, ela ofereceu as condições para que posteriormente se consolidasse, na paisagem rural norte-americana, o predomínio da agricultura familiar. Em suma, não restam dúvidas de que as políticas de terras norte-americanas, com suas tendências aparentemente contraditórias, seus avanços e recuos, foram um instrumento efetivo de democratização da terra e regularização fundiária. Neste último aspecto, ela incentivou o desenvolvimento do mercado de crédito para o *farmer*, que pôde, oferecendo a sua terra como garantia, obter recurso para a modernização tecnológica e o financiamento da sua atividade produtiva.

3 - A Política de Terras no Brasil

A política de terras no Brasil possui também dois momentos. Um primeiro, que durou de 1822 a 1850, caracterizou-se pela ausência de regulação sobre a terra pública e pelo crescimento vertiginoso das posses. O segundo momento compreende o período posterior à aprovação da Lei de Terras (1850), caracterizado pela tentativa de implementação de uma efetiva política de terras que realizasse a necessária conversão do regime sesmarial em propriedade privada plena. Antes de analisar esses dois momentos, é necessário, contudo, comentar rapidamente o processo de apropriação de terras no período colonial brasileiro, já que sua dinâmica será uma das heranças que condicionarão os períodos posteriores.

3.1 - Os Antecedentes Coloniais

A política de terras no Brasil e seus efeitos somente podem ser compreendidos quando remetidos ao contexto do sistema colonial e da expansão comercial iniciada em meados do século XV na Europa. Conforme observou SILVA (1996) é a inserção da colônia brasileira no antigo sistema colonial que determina a forma de estruturação da propriedade fundiária no Brasil. Isto significa que não foi o regime de sesmarias o determinante fundamental da estrutura de propriedade (latifúndio-monocultura-escravidão), mas os imperativos funcionais impostos à colônia pelo sistema colonial, isto é, gerar excedentes para a apropriação da metrópole.

partido Republicano, emanação dos meios industriais e financeiros do nordeste, francamente partidários da free land”.

Na verdade, a estrutura econômica e social da colônia teve de organizar-se de maneira a permitir o funcionamento do sistema colonial. Para viabilizá-lo foi necessária a introdução do trabalho escravo, de maneira que a atividade econômica colonial orientada para fora somente era compatível com esse regime de trabalho. De fato, dada a abundância de terras, o trabalho livre seria inviável porque este poderia transformar-se rapidamente em proprietário de terras, produzindo para seu próprio consumo. Isso só seria evitado ao custo do pagamento de elevados salários, o que inviabilizaria a geração de excedentes coloniais. Ao mesmo tempo, o trabalho escravo deixou livre a apropriação de terras por parte do senhoreado rural. Essa foi, portanto, a gênese da estrutura fundiária brasileira. Sua expansão e consolidação para ser plenamente compreendida devem levar em consideração, além da inserção na estrutura do sistema colonial, a instituição e a administração do sesmariamento colonial, que materializou a política de terras do período colonial. Neste sentido, SILVA (1996) destaca dois períodos. O primeiro, que vai da descoberta até o final do século XVIII, é caracterizado pela gratuidade e condicionalidade, e o segundo desta última data até 1822, período marcado pela tentativa da Coroa portuguesa de retomar o controle sobre a apropriação fundiária na colônia.

A gratuidade refere-se ao fato de que as concessões de terras da Coroa eram feitas gratuitamente ao donatário, que as devia distribuir. A condicionalidade, por sua vez, determinava que as terras concedidas ficassem condicionadas à sua ocupação e utilização produtiva. Em caso contrário a Coroa cancelava a concessão e retomava para si as terras (que depois redistribuía para outras pessoas). É possível notar que a forma de propriedade não era a propriedade plena, característica do capitalismo, uma vez que o princípio da condicionalidade limitava o uso plenamente livre dos direitos de propriedade da terra. A Coroa recomendava a distribuição de terras no tamanho adequado ao seu pleno aproveitamento, o que na prática não foi seguido. Isso porque havia dois problemas que dificultavam o controle da Coroa sobre a apropriação de terras na colônia.

Um dizia respeito à imprecisão das técnicas de identificação do tamanho e localização das sesmarias; o outro remetia à prática disseminada de compra e venda de sesmarias, num contexto em que, como se viu, a terra era doada sob condição pela Coroa. Ademais, em razão dos imperativos da colônia (gerar excedentes econômicos para a metrópole) a Coroa fez vistas grossas às deformações na apropriação territorial na colônia. Assim, nesse período, a

apropriação territorial fez-se com bastante liberalidade, posto que a metrópole se omitia em relação ao descumprimento da extensa legislação sobre a apropriação de terras na colônia.

O resultado foi a consolidação de um modelo de agricultura latifundiária, monocultora (produtos de alta rentabilidade no mercado externo, como o açúcar) e escravista (garantia de força de trabalho numa situação de abundância de terras). A apropriação extensiva de terra ocorria, ademais, devido as técnicas rudimentares aplicadas à agricultura, que rapidamente esgotavam os solos e obrigavam a busca de terras férteis.

No período que vai do final do século XVIII até 1822 iniciou-se uma nova fase do sesmarialismo colonial caracterizado pela tentativa da metrópole de retomar o controle da apropriação territorial na colônia. Ocorreu um progressivo movimento de centralização da administração pública em favor da Coroa. Caracterizando esse período foram tomadas as seguintes medidas (SILVA: 1996; 49):

- 1) Fim da gratuidade da doação com a obrigação dos concessionários de pagarem um foro;
- 2) Fixação de limites para o tamanho das concessões. Segundo a mesma autora,
- 3) Confirmação por el-Rei das concessões de terras.

Essas medidas, contudo, não surtiram o efeito desejado e o padrão de ocupação do solo permaneceu intocado. É necessário notar que ao longo de todo esse período a posse foi o um instrumento importante de apropriação fundiária, rivalizando mesmo com as sesmarias.

3.2 - A Política de Terras no Império

O primeiro período da política de terras no Brasil compreendeu os anos 1822-1850, quando a urgência de constituição do Estado Nacional independente, e a necessidade de consolidação e manutenção da unidade nacional, dominou a agenda do Estado. Nesse período, nada foi feito para regularizar as terras públicas, constituindo um curioso caso em que o Estado abre mão de definir seu direito de propriedade da terra. A razão pode estar no fato de que o Estado, para levar a cabo as tarefas de pacificação e legitimação do novo Estado Nacional, tenha sacrificado a discussão da propriedade da terra, já que sua base social era constituída de grandes proprietários, a maioria deles posseiros e ocupantes em situação irregular. De resto, o desenvolvimento econômico interno não necessitava, naquele período, de nenhuma medida

regulatória sobre a terra. Não convinha, portanto, hostilizar os proprietários com a questão da propriedade da terra. O resultado, no dizer de SILVA (1996: 81) foi que

“No período entre 1822 e 1850 a posse tornou-se a única forma de aquisição de domínio sobre as terras, ainda que apenas de fato, e é por isso que na história da apropriação territorial esse período ficou conhecido como a “fase áurea do posseiro”.

A partir dos anos 1840, contudo, as coisas começaram a mudar. A oposição interna e externa à escravidão aumentara, conflitos fundiários afloravam, os interesses políticos e econômicos ficaram mais complexos, ensejando a necessidade de retomar a questão da propriedade da terra. Ao longo dessa década, a questão da terra é retomada, gerando calorosos debates parlamentares e um radical (para a época e o contexto) projeto de lei (de 1843), que previa inclusive a criação de um imposto sobre a propriedade de terras. O projeto de lei de 1843 foi, contudo, abandonado, deixado sem aprovação enquanto dominaram os gabinetes liberais. Em 1850, na vigência de um gabinete conservador, o projeto de 1843 é retomado e, após sofrer várias e importantes modificações, foi aprovado em 18 de setembro de 1850. Silva (1996) observou que a Lei de 1850 fazia parte da estratégia Saquarema¹⁰, que buscou forjar compromissos entre as forças políticas dominantes no sentido de assegurar uma transição lenta do trabalho escravo para o trabalho livre. A essência da transição era certificar-se, a partir do controle e direção do Estado central, que as frações das classes dominantes pudessem adaptar-se sem perdas ou ameaças significativas à inevitável abolição do trabalho escravo. Nesse sentido, encontra-se na sua raiz a necessidade de reforçar os fundamentos legais e de legitimidade do Estado e regularizar a propriedade da terra, viabilizando a transição lenta do trabalho escravo para o trabalho livre.

Aprovada em 1850 e regulamentada em 1854, a Lei de Terras objetivava: ordenar a apropriação territorial no Brasil; acabar com a posse; fazer um cadastro de terras; financiar a imigração; criar um setor agrícola de pequenos proprietários; tornar a terra uma garantia confiável para empréstimos e funcionar como um chamariz para a imigração.

Essa lei era necessária porque resolveria um problema que se manifestava com cada vez maior intensidade e dizia respeito aos conflitos que implicavam os proprietários particulares, que freqüentemente se envolviam em brigas familiares e crimes no campo por questões ligadas à

¹⁰ No Império, eram chamados de Saquarema aqueles pertencentes ao partido Conservador ou com ele identificados, e de Luzias os adeptos do partido Liberal.

indefinição dos direitos de propriedade. Desse modo, era de se supor que a Lei de 1850 ganharia o amplo apoio dos proprietários de terra e encontraria plena aplicação.

Não foi isso, contudo, o que aconteceu. CARVALHO (1988) recupera com riqueza o processo de aprovação e implementação da lei, mostrando os interesses contrários e favoráveis a ela, assim como seus desdobramentos e resultados práticos. Limitar-nos-emos aqui a observar, valendo-nos do autor citado, o quão moroso e arrastado foi a aprovação e a regulamentação da lei. Desde os primeiros trabalhos legislativos, iniciados por volta de 1842, até a regulamentação da lei, acontecida em 1854, transcorreu 12 anos. Tamanha demora espelhou as resistências de amplas frações dos grandes proprietários, de praticamente todas as regiões do país, além de refletir alterações na conjuntura político-econômica, tanto interna quanto externamente.

CARVALHO (1988) afirma que o interesse maior na aprovação da Lei tinha origem na província do Rio de Janeiro, onde a cafeicultura em processo de expansão parecia ameaçada pelas pressões internas e externas contrárias à escravidão. Para os fluminenses estava claro que o trabalho escravo tinha seus dias contados, necessitando substituí-lo pelo trabalho assalariado. Era nesse contexto que a lei de terras entrava: ela permitiria, entre outras coisas, financiar a imigração através da venda de terras, oferecendo ao imigrante, após um período de trabalho como assalariado, a perspectiva de estabelecer-se como pequeno proprietário de terras.

O problema era que as demais províncias não se beneficiavam de nenhum *boom* econômico semelhante ao experimentado pelo Rio de Janeiro, não se lhes afigurando com a mesma gravidade e urgência o problema da mão-de-obra. Na verdade, diferenças internas de interesse entre as elites agrárias das províncias fizeram com que todas, à exceção do Rio de Janeiro, se opusessem à aprovação da lei de Terras ou que sabotassem sua aplicação. Ademais, as elites provinciais viram na Lei a tentativa do governo central retomar as prerrogativas centralizadoras, às quais se opunham veementemente.

O ponto de vista de SILVA (1996) é convergente com aquele expresso por CARVALHO (1998). Para aquela autora, partiu dos grandes proprietários a maior resistência à aplicação da lei de terras. Essa resistência se explica porque, ao se recusarem a demarcar suas terras (definindo seus direitos de propriedade), os fazendeiros ficavam livres para manter reservas de terras para apropriação futura. Essa atitude denotava o quanto o processo de apropriação fundiário predatório era extenso e, ao mesmo tempo, quão fraco eram o Estado e o ambiente institucional para

imponham restrições à posse, uso e transferência da terra, revelando as imensas dificuldades que teve o Estado para instituir a propriedade plena.¹¹

Os efeitos práticos da Lei de Terra foram poucos. Ela regularizou as posses e as sesmarias dos proprietários que solicitaram a regularização; foi utilizada na jurisprudência quando surgiam dúvidas sobre a origem do título de domínio da propriedade; emitiu títulos de propriedade plena; ajudou muito modestamente o Estado na obtenção de recursos e encerrou definitivamente a existência da forma concessionária da propriedade. Os aspectos mais importantes da lei, contudo, não foram realizados. A lei não estancou a posse; não organizou um cadastro de terras, nem particulares nem devolutas; não vendeu lotes coloniais em grande escala; não disseminou a pequena propriedade familiar e não alterou o padrão de apropriação que existia desde tempos coloniais: grandes latifúndios, terra como reserva de valor, agricultura itinerante, limites fluidos entre propriedades.

É pertinente observar que as mudanças institucionais posteriores a 1850, como por exemplo, a Abolição da Escravidão (1888) e a Proclamação da República (1889), longe de questionar a dinâmica de apropriação de terras do período anterior, fizeram estimulá-la, principalmente no ambiente institucional erigido pela República Velha.

Como se sabe, a mudança institucional que resultou da alteração da forma de Estado de Monarquia para República implicou alterações importantes na relação entre o poder central e o das suas unidades constitutivas. À tendência à centralização que predominou no Império, sucedeu-se um forte movimento favorável à descentralização, delegando aos Estados e municípios uma imensa quantidade de poder, inclusive sobre a terra. A montagem do nosso federalismo implicou, pois, no esvaziamento e enfraquecimento das prerrogativas da União, pelo menos no que diz respeito à questão da terra.

Na verdade, o governo provisório da Primeira República tentou, por meio do Registro Torrens, regularizar a situação fundiária e instituir registros mais eficientes da propriedade fundiária. A Primeira República procurou retomar a tentativa imperial de controle sobre a terra pública ao apresentar um método simples de registro de terras, tornando facultativo aos proprietários o registro. Ao buscar centralizar a política de terras, o Registro revelou estar na

¹¹ Jones (1997) mostrou que o problema da regularização fundiária está na base da crise de legitimidade da propriedade rural no Brasil e observou que medidas para eliminá-lo reduziram drasticamente os custos da Reforma Agrária no Brasil.

contramão das tendências descentralizadoras da República, razão pela qual nunca pode ser implementado.¹²

Com a descentralização que se seguiu à República, a política central de terras deu lugar às várias e diferentes políticas dos Estados, que conseguiram não apenas autonomia, mas também o acesso ao patrimônio das terras devolutas.¹³ A Constituição de 1889 transferiu aos estados o patrimônio fundiário das terras devolutas, incumbindo-lhes de identificar, demarcar e dispor delas como lhes aprouvesse.

O primeiro efeito dessa mudança foi o abandono de uma política nacional de terras, uma vez que os estados ganharam autonomia para legislar livremente sobre essa matéria. Em segundo lugar, a descentralização republicana ofereceu aos grandes proprietários/posseiros as condições para influenciar poderosa e decisivamente sobre a política de terras dos Estados. A base da República Velha apoiava-se na forma política do coronelismo, um tipo de compromisso entre os interesses da grande propriedade e o sistema de representação política na qual o Coronel (que poderia ser ou não um proprietário fundiário) arregimentava massas de eleitores sujeitos ao seu mando e controle para votar no seu representante, esperando que este retribuísse com favores aos votos conseguidos.

Conforme foi observado, os Estados obtiveram, com a Constituição de 1889, ampla autonomia para legislar sobre a questão da terra. Embora essa situação desse origem a uma multiplicidade de ações e políticas, SILVA (1996) identificou três aspectos comuns a todas elas e que lhe conferiram uma certa unidade. O primeiro aspecto foi a adaptação da Lei de Terras aos interesses dos posseiros, através de sucessivas prorrogações nas datas limites dos processos de legitimação da terra. A Lei de 1850 estabeleceu o ano de 1854 como o limite para o reconhecimento e legitimação das posses, passando, após esta data, ao domínio público aquelas que não fossem legitimadas. Depois de 1889 este dispositivo foi adaptado por todos os Estados e ganhou elasticidade com alguns deles ampliando a data limite para 1920. O segundo aspecto foi que em todos os estados a passagem do domínio público para o privado continuou a acontecer através de invasões e apossamentos por particulares, com a omissão quando não conviência dos

¹² Para maiores detalhes sobre o Registro Torrens e suas conseqüências, ver SILVA (1996) e MOTTA (2005).

¹³ O artigo 64 da Constituição Federal de 1889 dizia que “*pertencem aos estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção de território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais*” Silva(1996: 242)

governos estaduais. O terceiro aspecto já foi anteriormente comentado e está vinculado ao aparecimento do coronelismo como fenômeno político típico da República Velha.

Tentativas mais recentes de políticas fundiárias que objetivassem restringir e definir os direitos de propriedade da terra, tais como a Constituição de 1946 e o Estatuto da Terra de 1964, mostraram-se inócuas como instrumento de intervenção efetiva na dinâmica de apropriação fundiária e na alteração da estrutura de uso e posse da terra no Brasil (SILVA; 1997).

4 – Formação da Propriedade da Terra no Brasil e nos Estados Unidos e sua Relação com as Políticas Agrícolas Adotadas nesses Dois Países

Uma questão que tem sido completamente ignorada na literatura brasileira tem que ver com as implicações dessa precariedade dos títulos de propriedade da terra no Brasil em termos da incapacidade de o setor agrícola obter financiamento do Sistema Financeiro, sobretudo de longo prazo.

Note-se, contudo, que um sistema bem definido de propriedade da terra teria sido condição necessária, mas não suficiente, para que tivesse surgido esse sistema de financiamento agrícola de longo prazo. Na realidade, esse sistema de financiamento agrícola teria requerido, também, a criação de um sistema hipotecário bem definido juridicamente, de maneira a se evitar o que aconteceu no Brasil com o Sistema Financeiro da Habitação. Como se sabe, esse sistema fomentou a falta de pagamento por parte dos mutuários e acabou falindo – o Banco Nacional da Habitação acabou fechando --, gerando um passivo volumoso do Tesouro junto aos agentes desse Sistema, passivo esse que vem sendo pago até hoje. Só com a extensão recente da “Alienação Fiduciária” – um instituto jurídico muito antigo nos mercados de bens duráveis, sobretudo de automóveis – ao sistema financeiro imobiliário pode a construção imobiliária dar o salto que vem dando nos últimos anos no Brasil, mas isso porque o devedor, agora, não tem mais estímulos para deixar de pagar a dívida.

O tema do financiamento do setor agrícola antes de 1965, aliás, tem estado completamente ausente da literatura, a qual se limita a tratar do período pós-1965, quando foi criado o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), inteiramente controlado pelo Governo.

O argumento a ser desenvolvido nesta seção é exatamente de que foi essa incursão do Governo, criando um sistema de crédito rural totalmente regulamentado, que acabou permitindo

ao setor agrícola se inserir no processo mais amplo de desenvolvimento da economia brasileira pós-1964, já que a precariedade dos títulos de propriedade da terra no Brasil deixou de ser obstáculo ao acesso ao crédito formal – de curto e de longo prazo -- por parte da agricultura.

A questão central é que um sistema de propriedade da terra bem definida, juntamente com um sistema hipotecário também bem definido, com garantias claras ao credor em caso de inadimplência, tem sido, por razões óbvias, crucial para o desenvolvimento agrícola em todo o mundo, em condições de mercado livre. Como, no Brasil, nenhuma dessas duas condições existiu até a década de 1960 -- pelo menos no que tange ao setor agrícola -- colocam-se as seguintes questões: (1) como, mesmo assim, o setor agrícola se desenvolveu até a criação do SNCR? (2) como essa situação mudou a partir de 1965, e que novas características a agricultura passou a adquirir, nessas condições mais favoráveis de financiamento agrícola?

Como se sabe, o sistema de financiamento agrícola criado em 1965 consiste de dois mecanismos principais: (1) compulsoriedade bancária, restrita aos créditos de custeio e comercialização, e definida como a exigência de que uma percentagem dos depósitos compulsórios tenha de ser aplicada na agricultura, em vez de permanecer congelada no Banco Central, sem receber qualquer retorno; e (2) crédito de longo prazo com fundos públicos, podendo ser canalizados por bancos públicos ou privados.

Conhece-se muito pouco do sistema de financiamento agrícola anterior ao advento do SNCR. É bem conhecido, contudo, o caso dos “comissários” do café, que financiavam os custos correntes do fazendeiro – incluindo custeio e transporte do produto até as regiões portuárias --, em troca de exclusividade de comercialização. Em função de seu papel nessas etapas de colheita e transporte do produto, esse “comissário” adquiria o conhecimento necessário sobre o fazendeiro. Além disso, todos possuíam escritório no interior, o que reforçava sua capacidade de obter informações sobre o fazendeiro.

Para minimizar seus gastos de custeio, por outro lado, o fazendeiro de café, por exemplo, adotou o “sistema do colonato”, que lhe permitia reduzir as despesas de custeio a serem financiadas, já que parte do custo da mão de obra era obtida diretamente pelo trabalhador, no “lote” cedido pelo fazendeiro. (Esquemas similares ocorreram em outras culturas, como o caso do “morador de condição” na cana-de-açúcar no Nordeste.) Não é à-toa que, acompanhando a criação do SNCR, sistemas de emprego da mão de obra como esse foram abandonados, dando origem ao “bóia-fria”. Note-se, contudo, que, como será ainda argumentado neste trabalho, essas

mudanças nas relações de trabalho tiveram que ver, também, com a extensão da CLT ao campo, através do “Estatuto do Trabalhador Rural”, aprovado em 1963; na realidade, pode-se ir mais longe, e argumentar que a criação do SNCR se deveu, principalmente a essa extensão da CLT ao campo, como vem sendo argumentado pelo autor Sênior em vários trabalhos.

É interessante notar que esses novos sistemas de emprego de mão de obra reduziram também o tamanho requerido da propriedade, o que sugere que o *drive* em direção ao latifúndio e à “economia natural” (no linguajar do saudoso Ignácio Rangel) tinha muito que ver com a falta de um sistema financeiro agrícola, por sua vez fruto da fragilidade dos direitos de propriedade da terra e da ausência de um sistema hipotecário bem definido juridicamente.

Caberia, por outro lado, saber em que medida o escravo cumpria, em parte, esse papel de servir de garantia para a obtenção de crédito de longo prazo por parte do fazendeiro, já que, ao contrário da terra, os direitos de propriedade do escravo eram bem definidos. Nesse caso, isso explicaria a forte reação dos fazendeiros detentores de escravos à Abolição e a rápida decadência de regiões como o Vale do Paraíba fluminense, após a Abolição. Essa hipótese supõe, contudo, que haveria no Brasil um sistema hipotecário bem definido também, de tal maneira que as garantias fornecidas na forma dos escravos pudessem ser executadas em caso de inadimplência.

Torna-se fácil, agora, entender a relação, que cedo se estabeleceu na literatura, entre o preço da terra e o subsídio ao crédito rural. Note-se, contudo, que esse efeito do crédito rural sobre o preço da terra se deveria não tanto ao subsídio em si, mas à mera facilidade, agora, de o agricultor obter o crédito, não obstante todo o risco associado à ausência de um sistema de propriedade da terra bem definido. Na realidade, esse sistema de crédito rural acabou por desestimular a regularização fundiária no Brasil, ou seja, a formação de um sistema de propriedade da terra bem definido juridicamente, capaz de garantir os direitos de propriedade em caso de “grilagem”, invasão (como por parte de “movimentos sociais” como o MST), ou em casos de questionamentos na justiça. Não deixa de ser absurdo que um agricultor tenha sua propriedade invadida e ainda tenha de recorrer à justiça para obter a “reintegração de posse”, os invasores não sofrendo nenhuma forma de punição!

O ponto é que, na ausência de um sistema de propriedade da terra bem definido, o risco para o banco da concessão de empréstimos à agricultura seria muito alto, e exigiria uma taxa de juros muito alta, além de prazos muito curtos.

Por outro lado, esse sistema oficial de crédito – sobretudo o financiamento de longo prazo, com fundos públicos (a partir da Constituição de 1988 explicitamente provenientes de impostos), faz com que a percepção de risco por parte do agricultor seja “entorpecida”, já que ele sabe que eventuais crises de endividamento serão resolvidas através de renegociações da dívida pelo governo, sempre de forma muito generosa e sem ameaçar sua propriedade.¹⁴

Nisso, o sistema brasileiro contrasta fortemente com o sistema americano, já que, neste caso, se é verdade que existe um sistema de propriedade da terra bem definido, assim como um sistema hipotecário efetivo, a consequência é que, lá, o agricultor enfrenta realmente risco, já que ele poderá perder a propriedade em casos de investimentos de longo prazo mal sucedidos. Note-se, contudo, que, como mostra a literatura, esse sistema de crédito baseado na garantia da própria terra gerou grande insatisfação entre os agricultores americanos (devido ao fato de que a oferta de crédito se limitava ao curto prazo, as taxas de juros eram elevadas e condições de pagamento insatisfatórias). A razão dessa restrição de crédito se deveu à instabilidade da renda agrícola em condições de mercado livre, pelas razões conhecidas: risco climático e de preços.

A solução se deu, como é conhecido, através da adoção da política de garantia de renda agrícola, sobretudo após o New Deal e a grande crise que afetou o setor na Grande Depressão. Mas o ponto é que, instituída essa política de garantia de renda, prosseguiu o risco de perda da terra por parte do agricultor, que, então, sempre trata de levar em conta esse risco, ao contrário da situação brasileira, onde, como analisado em Rezende e Kreter (2007), a política de crédito agrícola leva a um “entorpecimento” da percepção do risco por parte do agricultor, já que o governo está sempre promovendo refinanciamento das dívidas agrícolas (naturalmente à custa do Tesouro).

É possível, também, que o Estatuto da Terra (instituído em 1964), ao prever a desapropriação da terra para fins de reforma agrária, tenha também tornado o ativo terra rural um péssimo colateral, sob o ponto de vista dos bancos.

Essa política de crédito rural, assim como o aumento do risco de perda da terra em face da política de reforma agrária, podem explicar o nível elevado de mecanização na agricultura brasileira, não obstante a abundância de mão de obra não qualificada. Isso ocorre em contraste, também, com o fato de o capital ser um fator de produção escasso no Brasil.

¹⁴ Esse argumento é apresentado de forma mais extensa em Rezende e Kreter (2007).

Esse padrão tecnológico adotado na agricultura brasileira vai contra o que se deveria esperar do modelo Hayami & Ruttan de desenvolvimento agrícola, em que esses autores propõem que a adoção de tecnologia na agricultura tende a ser induzida pela dotação relativa dos fatores. Esses autores ilustraram sua hipótese com as experiências históricas dos Estados Unidos e do Japão, este último tendo adotado tecnologia “química”, de uso intensivo de mão de obra – já que era o fator de produção abundante, a terra sendo o fator escasso --, e os Estados Unidos tendo adotado tecnologia “mecânica”, de uso intensivo de terra – que é o fator abundante, a mão de obra sendo escassa.

Na verdade, segundo informações de Eliseu Alves ao autor sênior deste artigo, o Prof. Ruttan o informou pessoalmente de que seu modelo limita-se a levar em conta as dotações relativas dos fatores terra e mão de obra, pois os autores supõem que o capital é igualmente disponível para todos os países. Evidentemente, Hayami & Ruttan estão implicitamente admitindo que o “capital” de que eles estão falando é o capital financeiro, que não deve ser confundido com o fator de produção “capital” considerado nas análises de equilíbrio geral e nas análises de crescimento econômico, que é formado por máquinas, equipamentos, ou seja, são fatores de produção *físicos*. Além do mais, não é correto admitir que todos os países tenham igual acesso a esse capital financeiro internacional, como fica claro no contraste entre o Brasil e os Estados Unidos, apresentado neste trabalho. Essa hipótese pressupõe que todos os países têm as mesmas instituições econômicas, o que está longe de ser verdade.

5 – Sumário e Conclusões

Este artigo comparou as políticas de terra do Brasil e EUA, procurando estabelecer relações entre as diferenças nos sistemas de propriedade da terra instituídos nesses dois países e as respectivas políticas agrícolas atualmente em vigor em cada país. O processo de distribuição e regularização fundiária nos EUA foi suficientemente amplo para estabelecer um grupo social predominante de agricultores familiares, cujas propriedades, registradas e protegidas pelo governo federal, puderam ser utilizadas como garantia no financiamento agrícola, embora o governo tivesse de instituir, também, uma política de estabilização de renda reconhecidamente efetiva, e que implica em pesados subsídios aos agricultores. Daí resultou que a articulação entre os agricultores e os circuitos do capital financeiro voltados à agropecuária puderam se fazer

através do crédito agrícola de maneira muito mais livre do que no caso brasileiro, onde o sistema de crédito rural é totalmente dependente da intervenção do governo, isso incluindo o recurso a fundos públicos – atualmente provenientes de impostos – e a uma regulamentação estrita da atuação dos bancos privados.

No Brasil, a redistribuição da terra, através da reforma agrária, não logrou êxito na tarefa de instituir uma ampla camada de agricultores familiares; isso tem que ver, certamente, com o fato de que esses agricultores familiares não obtêm o título de propriedade da terra, já que, como estabelece a própria Constituição Federal, esse título só pode ser concedido após 10 anos!

Não se pode ignorar, também, o fato de que, não podendo a terra servir de colateral para empréstimos de mais longo prazo, não só pelo problema de indefinição clara dos direitos de propriedade da terra, mas também pela ausência, no Brasil, de um sistema hipotecário adequado, fica eliminada a possibilidade de a agricultura familiar se desenvolver.

O fato é que, apesar de inúmeras iniciativas governamentais, a demarcação e registro das terras públicas e privadas não tem sido levada a efeito no Brasil.¹⁵ A consequência é que a terra não pode ser utilizada amplamente como garantia para o crédito agrícola, que terminou sendo “estatizado” na segunda metade dos anos 60 do século XX. Tem-se o pior dos mundos: a inibição do crédito agrícola hipotecário, a dependência do orçamento público para o financiamento agrícola e os cada vez mais recorrentes “pacotes” de refinanciamento agrícola, que somente beneficiam os agricultores imprevidentes e aqueles conscientes de que a dívida sempre poderá, no futuro, ser renegociada.

BIBLIOGRAFIA

CARVALHO, José Murilo de – A política de terras: o veto dos barões. IN: *Teatro das sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro: Editoras Vértice/IUERJ, 1988.

CLAWSON, Marion – *Uncle Sam's acres*. New York: Dodd, Mead and Company, 1951.

DIAS, G.L.S – O Estado e o agro em tempos de liberalização. Brasília: *Revista de Economia e Sociologia Rural*. V.44, n.3, 2006.

¹⁵ Uma análise recente de Dias (2006) mostra a falta de continuidade da política brasileira de “ações discriminatórias”, que seria o primeiro passo para a solução desse problema da propriedade da terra no Brasil.

GATES, Paul W. - *Farmer's age agriculture, 1815-1860*. New York: M.E. Sharpe, 1989.

GATES, Paul. W – *The jeffersonian dream: studies in the history of america land policy and development*. Albuquerque: University of New Mexico Press, 1996.

GUEDES, Sebastião N. R – Análise comparativa do processo de transferência de terras públicas para o domínio privado no Brasil e EUA: uma abordagem institucionalista. Curitiba: *Revista de Economia*. Vol 32, n1, 2006, pp 7-36.

JONES, Alberto da Silva – Propriedade legítima da terra, grilagem e desapropriação: os falsos custos da Reforma Agrária. IN: *V Encontro NAIPPE/USP- ECEME/CPAex*. São Paulo. Mimeo, 1997. Pp 1-20.

JORNAL A FOLHA DE SÃO PAULO (2008) – “14% da Amazônia é terra de ninguém, diz estudo oficial” . São Paulo, sexta-feira, 27 de junho.

LEBERGOTT, Stanley – *The americans: an economic record*. New York: W.W. Norton and Company, 1984.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – Estatística do meio rural 2008. Brasília:MDA/DIEESE, 2008.

MONTEIRO, Denise Mattos – Política de terras no Brasil: elite agrária e reações à legislação fundiária na passagem do Império para a República. *Revista História Econômica e História de Empresas*. São Paulo. Hucitec/ABPHE. Vol 2, 2002 pg 53-74.

MORAES, Antônio Carlos Robert – *Bases da formação territorial do Brasil: o território colonial brasileiro no “longo” século XVI*. São Paulo: Hucitec, 2000.

MOTTA, Márcia – Registro Torrens. In: MOTTA, M (Org) *Dicionário da terra*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2005. pp 393-398.

MUELLER, Bernardo – A evolução histórica dos direitos de propriedade sobre terras no Brasil e nos EUA.*Revista História Econômica e História de Empresas*. São Paulo. Hucitec/ABPHE. Vol 9, 2006 pg 23-54.

NOZOE, Nelson – Sesmarias e apossamento de terras no Brasil Colônia. *Economia*. Brasília: ANPEC. Vol 7, n.3, 2006.

PAULA, João Antônio de – O Mercado e o Mercado interno no Brasil: conceito e história. *Revista História Econômica e História de Empresas*. São Paulo.Hucitec/ABPHE. Vol 1, 2002 p7 – 39.

REZENDE, Gervásio – Políticas trabalhista, fundiária e de crédito agrícola e seus impactos adversos sobre a pobreza no Brasil. *Texto para discussão* 1180. Rio de Janeiro: IPEA, 2006.

_____ e KRETER, Ana Cecília – A Recorrência de Crises de Endividamento Agrícola e a Necessidade de Reforma da Política de Crédito . *Revista de Política Agrícola*, Ano XVI, nº 4 (Out/Dez. 2007), pp. 4-20.

SHANNON, Fred – *The farmer's last frontier*. Nova York: Rinehart and Company, Inc. 1945.

SILVA, Lúcia Osório- *Terras devolutas e latifúndio*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 1996.

SILVA, Lúcia Osório – As leis agrárias e o latifúndio improdutivo. IN: *Revista São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: SEADE, n2, vol 11, abr/jun/1997. pp 15-25.

TURNER, Frederick Jackson – The significance of the frontier in American History. *Frontier and Section*: Englewood cliffs, N.J, 1961, pp 37-62.

VEIGA, José Eli da - *O desenvolvimento agrícola; uma visão histórica*. São Paulo, SP: Hucitec/ Edusp. 1991.