

O modo como se pensa a divisão da terra

Por Isabela Palhares

No decorrer de nossa história, a questão fundiária no Brasil recebeu diferentes formas de atenção. Os diversos focos, os interesses e as articulações, ou a forma de exploração da terra, são elementos que acabam por formar modos de pensamento sobre a divisão da terra. O Brasil é o único país com extensão continental, em todo o mundo, com [estrutura fundiária](#) semelhante à de sua fundação. A primeira legislação fundiária brasileira tem origem no regime sesmarial na época colonial, mas traz consequências para o país até hoje. A lei de sesmaria foi criada em uma situação muito específica para Portugal, e quando implantada no Brasil, que tinha características completamente diferentes, criou um problema.

Como explica o economista Nelson Hideiki Nozoe, da área de história econômica do Brasil, na Faculdade de Economia e Administração (FEA) da Universidade de São Paulo (Usp), as terras eram cedidas e, se fosse comprovado um bom aproveitamento, elas eram doadas permanentemente. Só que no contexto brasileiro isso era inviável, em virtude da dificuldade política e estrutural de controlar uma grande e extensão territorial e, na época, com uma pequena população indígena. “O curioso, é que não há qualquer lei ou regulamento esclarecendo o modo como o aproveitamento deveria ser comprovado (quais/quantas culturas, quais benfeitorias etc). Ademais, a falta de topógrafos e a forma vaga como as cartas descreviam a área doada dava margem a toda sorte de abuso, principalmente a de se ampliar a extensão da terra doada.”, explica Nozoe.

Essa questão do aproveitamento das terras traz à tona um conceito que é muito discutido atualmente, o da função social da terra. Ou seja, que toda propriedade deveria ser aproveitada por alguém e não permanecer ociosa. De acordo com Lígia Osório Silva, coordenadora do Núcleo de Estudos Estratégicos e docente do Instituto de Economia, ambos da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), esse conceito é criado a partir da Constituição de 1946. Mas ela explica que “a noção de *função social da terra* coloca um limite ao direito de *uso e abuso* da propriedade da terra por parte dos seus donos e introduz a obrigatoriedade (dentro dos limites estabelecidos pela lei) de tornar a terra produtiva, dado o seu caráter social”.

No entanto, esse modelo de política agrária, de aproveitamento das terras, teve pouca influência na estrutura altamente concentrada da propriedade no Brasil. Mas, apesar das poucas mudanças efetivas, sempre houve movimentos por uma melhor distribuição de terras no país. Eles se mostraram fortes na década de 1960, com as reformas de base do então presidente João Goulart (que pretendia desapropriar terras próximas a ferrovias, estradas e açudes da União), foram reprimidos pelos militares, após o golpe de 1964, e ressurgiram a partir da década de 1980 com as ocupações de fazendas pelos sem-terra.

Outro presidente que trabalhou pela distribuição de terras no Brasil foi Castello Branco, que criou o Estatuto da Terra, até hoje considerado um bom instrumento jurídico para se fazer uma reforma agrária. No entanto, esse estatuto tratava apenas em parte da reforma agrária, sendo que foi colocada em prática apenas a parte que focalizava a política agrícola. Como relembra Lígia Osório, apesar de o estatuto prever a reforma agrária e a penalização dos latifúndios improdutivos, poucos resultados foram efetivamente alcançados. “Por exemplo, a utilização do imposto territorial como forma de desencorajar a manutenção de grandes latifúndios

improdutivos não surtiu o efeito desejado, pelo fato dos proprietários continuamente se recusarem a pagá-lo (sendo anistiados recorrentemente)”, diz.

Mais recentemente, no governo de José Sarney, havia um plano para assentar 1,4 milhão de famílias até o final de seu mandato, em 1990. Mas esse plano, não foi cumprido, e apenas 90 mil famílias foram assentadas. Fernando Henrique Cardoso foi o primeiro presidente a fazer uma grande reforma, assentou quase 2 milhões de brasileiros entre 1995 e 2002, dividindo uma área de 18 milhões de hectares, maior que o Uruguai. Ele gastou 25 bilhões de reais para a aquisição de terras e a instalação de assentamentos, mas a reforma agrária entrava no plano de governo sem destaque, e só entrou na agenda por causa da pressão do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST). O presidente Luis Inácio Lula da Silva foi o primeiro a ser eleito com o apoio de setores do MST, mas os conflitos recomeçaram quando Lula demorou a cumprir suas promessas.

A política agrária atual prevê o assentamento de trabalhadores em módulos rurais e a alta concentração de terras nas mãos de poucos no país está longe de ser combatida. Lígia Osório explica que ainda existem no Brasil muitas terras devolutas mas que, devido aos interesses de indivíduos e empresas, não é possível proceder a reforma. “Elas são objeto da cobiça de particulares (indivíduos e empresas) e o governo não tem tido muito sucesso em coibir a [grilagem](#), a posse de latifúndios gigantescos e a situação de extrema violência que essa situação provoca no campo. Violência que, hoje em dia, acontece sobretudo nas regiões Norte e Centro-Oeste”, diz.