

## Terras públicas, ocupação privada: elementos para a história comparada da apropriação territorial na Argentina e no Brasil

---

*Ligia Maria Osorio Silva e María Verónica Secreto*

O tema da ocupação e apropriação do solo, muitas vezes englobado na problemática da *fronteira*, tem chamado a atenção dos historiadores econômicos com frequência, variando bastante o enfoque a partir do qual o assunto é tratado. Neste trabalho partimos do pressuposto de que nos países da América Latina, onde a abundância relativa de terras propiciou um processo específico de ocupação dos “espaços vazios”, as formas históricas de apropriação e monopolização da terra não foram condicionadas apenas pelas características senhoriais da conquista, pelo financiamento privado da colonização iniciada no século XVI, ou pela resistência dos indígenas,<sup>1</sup> mas tiveram suas características determinadas principalmente pelos novos Estados nacionais e pelos rumos específicos imprimidos aos seus respectivos processos de ocupação do solo e de povoamento.

As condições históricas dentro das quais se desenrolou o processo de apropriação territorial na Argentina e no Brasil começaram a se definir com o desenlace da crise que abalou definitivamente o antigo sistema colonial, expressa na onda de revoltas do período 1776/1848, e que resultou na completa transformação das relações das Américas com a Europa e no estabelecimento de um novo tipo de hegemonia mundial – *o imperialismo britânico de livre comércio*.<sup>2</sup>

Como parte deste processo mais amplo, no primeiro quartel do século XIX, as colônias espanholas e portuguesas da América ascenderam ao status de países independentes e nestas condições tiveram nas mãos o destino do imenso patrimônio de terras que o primeiro ciclo de colonização colocara sob o domínio das metrópoles européias, à custa, na maioria das vezes, das populações indígenas locais.

Embora alguns autores acentuem o caráter político das independências latino-americanas, é certo que o corte dos vínculos coloniais desencadeou importantes conseqüências na vida econômica na medida em que propiciou o surgimento de *novos padrões de organização interna do fluxo de renda*. Internalizado, o fluxo de renda aumentou a diferenciação dos papéis econômicos

---

(1) Como exemplo deste veio interpretativo, ver para a América Hispânica Jara (1973: 3).

(2) Cf. Arrighi (1996: 47-52). Para o Brasil talvez fosse o caso de estender a data até 1850, quando o governo brasileiro, cedendo às pressões britânicas, extinguiu o tráfico de escravos e pôs fim ao comércio que ligava regiões africanas de fornecimento de escravos a regiões brasileiras de “plantation”, circuito comercial que escapava ao controle da Inglaterra. Ver Alencastro (1986).

(*senhoriato* rural, grandes comerciantes de importação e exportação) e a circulação de capitais, dinamizando a vida econômica, facilitando a inserção desses países na nova ordem econômica mundial.

Em meados do século XIX, a propriedade privada da terra foi criada nos países da América Latina, por leis agrárias que separaram juridicamente as terras públicas (pertencentes aos Estados) das terras particulares, estabelecendo a compra como meio fundamental de aquisição de domínio. Esta intervenção estatal na economia que visava à formação de um mercado de terras nas antigas colônias européias deve ser entendida como fazendo parte do processo de formação do mercado mundial de terras e de produtos agrícolas, que inseriu definitivamente essas regiões no esquema de um mercado mundial auto-regulável na célebre formulação de Polanyi (1980: 182). O elemento-chave da inserção da América Latina no mercado internacional foi, sem dúvida, o enorme incremento da provisão de terra como fator fundamental para o desenvolvimento do capitalismo. A incorporação econômica destas terras transcorreu de três formas: a) a passagem das terras do domínio público para o domínio particular; b) a incorporação das terras pertencentes à Igreja e/ou às comunidades indígenas; e, finalmente, o uso mais eficiente, do ponto de vista comercial, das terras já utilizadas de modo tradicional (Glade, 1991: 1-49).

Pretendemos analisar neste trabalho as principais leis agrárias que nortearam a apropriação da terra no Brasil e na Argentina de 1820 a 1920. O interesse de destacar este aspecto da história econômica latino-americana deriva do fato de que, ao lado dos fatores de ordem econômica e social que impulsionaram a contínua incorporação de novas terras à atividade agrícola e pastoril neste período – entre as quais ressalta a corrente migratória européia na segunda metade do século XIX e começos do XX –, os regimes jurídicos da propriedade territorial, mediados pela prática da sua aplicação, circunscreveram as condições dentro das quais esta incorporação pôde se fazer e determinaram as características das estruturas fundiárias emergentes.

Estabelecer até que ponto as estruturas fundiárias da Argentina e do Brasil influíram de modo decisivo no desempenho das suas respectivas economias e sociedades, e contribuíram para mantê-las afastadas do bloco dos países “ricos” (apesar de alguns momentos de performance brilhante, como a Argentina entre 1870 e 1913 e do Brasil entre 1955 e 1980) é uma hipótese mais adequada a uma linha de pesquisa que a um artigo. Entretanto, a atualidade desta questão justifica a oportunidade de se seguir investigando as especificidades do processo de incorporação das terras novas, para demonstrar, na medida do possível, como os aspectos institucionais mediaram a formação e o funcionamento do mercado de terras e afetaram a economia desses países como um todo.<sup>3</sup>

---

(3) Cf. Bertola (1996: 27). Sobre os ciclos das economias brasileira e argentina ver Bertola & Porcile (s.d.).

No caso da Argentina, a boa performance da sua economia entre o final do século XIX e a Primeira Guerra Mundial e seu subsequente declínio têm chamado a atenção dos historiadores econômicos e provocado algumas polêmicas.<sup>4</sup> Durante muito tempo a tendência foi de comparar a economia argentina com a dos “domínios brancos”, principalmente Austrália e Canadá. Os três fizeram parte do pequeno grupo de países historicamente favorecidos, que não precisaram iniciar o desenvolvimento com uma população “superabundante” que pressionasse os seus recursos. Assim como outros países desse grupo – Austrália, Nova Zelândia e Estados Unidos – a Argentina possuía um “excedente de terras”, e não, como é mais comum nos países de tipo periférico, um “excedente de mão-de-obra” (Solberg, 1981: 210). Ao começar, portanto, a Primeira Guerra Mundial, a Argentina fazia parte dos países líderes mundiais na exportação de produtos agrícolas e possuía uma das maiores taxas de crescimento do mundo.<sup>5</sup> É bem verdade que não há completo consenso sobre esse modo de ver a economia argentina até a guerra. Opondo-se a algumas idéias estabelecidas no campo da comparação, Diaz-Alejandro (1997: 98-9) afirma que a Argentina sempre teve uma renda per capita inferior à australiana, mesmo no período da “grande performance”. Neste período, seus indicadores de atividade industrial (como consumo de cimento) e de desenvolvimento social (como mortalidade infantil e alfabetização) eram piores que os indicadores australianos. Portanto, apesar do grande sucesso alcançado pelas exportações argentinas, sempre houve um descompasso no que se refere ao desenvolvimento global dos dois países, residindo provavelmente nesta diferença a maior capacidade da Austrália de responder à crise.

Tendo em vista a distância que separa na atualidade a Argentina destes países, e o fato de que foi superada até mesmo pelos desempenhos do México e do Brasil após 1950 (Lewis, s.d.: p. 4-5), é natural a insistência na pergunta: o que teria causado essa “bifurcação” e a sua aproximação do bloco dos países latino-americanos subdesenvolvidos? Para alguns, dentre eles Guido di Tella e Manuel Zymelman (1973), a resposta estaria nas políticas equivocadas adotadas pelo governo. Carl Solberg por exemplo, ao fazer uma comparação com o Canadá, considerou a questão tarifária crucial. A Argentina fixada no livre-cambismo retardou-se, enquanto no Canadá, a política protecionista defendida pelos industriais apoiados pelos trabalhadores, deu melhores resultados: abriu caminho para a industrialização.<sup>6</sup>

---

(4) Mesmo a questão da periodização é discutível; Diaz-Alejandro afirma que a renda per capita argentina, embora inferior, continuou aumentando e convergindo com a australiana até 1929, momento que marca o fim do ciclo para ele. Cf. Diaz-Alejandro (1997: 95-109). É certo que nos anos 20 a renda per capita ainda era elevada em termos europeus ou latino-americanos, mas a dúvida permanece *What marked the end of the Belle Epoque: the great war or the great depression?* (Taylor, 1992: 907-36).

(5) Sobre a performance da economia argentina numa perspectiva comparada ver Lewis (s.d.).

(6) Cf. Solberg (1981: 191-211; 1986: 53-75).

Das diferenças apontadas entre a Argentina de um lado e, de outro, a Austrália e o Canadá, como possivelmente responsáveis pela evolução diferenciada ulterior destes países, aquela que mais nos interessa, porque aproxima o caso argentino do caso brasileiro, diz respeito às práticas institucionais que circunscreveram a incorporação das novas terras ao cultivo e determinaram, em última instância, o maior ou menor acesso à propriedade da terra. Enquanto nos domínios brancos a agricultura familiar de pequena (e média) propriedade teve um terreno propício para se desenvolver, deixando sua marca na paisagem, na Argentina as condições favorecendo a ocorrência desse fenômeno foram ostensivamente inferiores. Mesmo nas regiões onde o arrendamento deu aos imigrantes uma participação relativa nos lucros proporcionados pela exportação de cereais, a natureza do vínculo com a terra era tênue e sujeita a se desfazer ao menor sinal da diminuição dos lucros ou de crise econômica. Este aspecto foi frisado por Diaz-Alejandro na comparação com a Austrália, mas aparece também em outros autores no que concerne ao Canadá.<sup>7</sup>

A questão do papel da pequena e média propriedade de cunho familiar no capitalismo tem sofrido revisões periódicas. Durante muito tempo, os estudos sobre a propriedade da terra foram marcados por uma perspectiva derivada do marxismo na qual a concentração da propriedade – e a constituição de grandes unidades de exploração agrícola – apareciam como uma característica básica da sociedade capitalista. Casos como o da permanência estendida do camponês como proprietário, como o ocorrido na França, eram tidos como excepcionais e responsáveis por um certo atraso no desenvolvimento capitalista. É geralmente reconhecido o fato de que os parâmetros nos quais Marx se baseou para analisar a evolução da propriedade da terra no capitalismo derivaram, em larga medida, da experiência histórica inglesa. Sua compreensão da sociedade capitalista, sintetizada na famosa “fórmula trinitária” – lucro/juros, salários e renda da terra – como expressando o segredo do processo social de produção no capitalismo, inspirou-se no processo histórico inglês, e levou-o a enxergar a renda da terra – ou seja, “a vantagem obtida pelo solo mais fértil sobre o menos fértil... transferida do cultivador ou do consumidor para o dono da terra”<sup>8</sup> – como um elemento permanente da sociedade capitalista. Esta visão era decorrência também do papel atribuído por Marx à monopolização do solo – e sua contrapartida a expropriação do produtor direto –, como parte do processo de acumulação primitiva, sendo, portanto, uma tendência histórica da acumulação capitalista.<sup>9</sup>

Mais recentemente, tem havido uma mudança de inflexão nos estudos de história agrária atribuindo-se uma importância crescente ao papel desempenhado pela pequena e média propriedade, muitas vezes de base familiar, nas sociedades capitalistas. Esta mudança de ênfase pode ser observada no número crescente de

---

(7) Cf. Diaz-Alejandro (1997: 102). Para a comparação com o Canadá ver Solberg (1986: 208).

(8) Cf. Marx (s.d., v. 3, pt. 7, chap. 48: 814-31) e Ricardo (1821: 62) apud Marx.

(9) Veja Marx (s.d., v. 1, pt. 8, chap. 27: 671-724).

trabalhos dedicados ao estudo da criação e funcionamento dos mercados de terras na América Latina.<sup>10</sup>

Como procuraremos demonstrar, Argentina e Brasil, a partir da constituição dos seus Estados nacionais, redefiniram o padrão de ocupação do solo para adequá-lo aos novos usos e neste processo afastaram-se dos modelos australiano/canadense/estadunidense, apesar das similitudes físicas e geográficas. Não obstante a generalização mundial dos processos especulativos envolvendo terras no período em questão, o grau de monopolização do solo gerado pelas experiências históricas latino-americanas acarretou situações flagrantes de desigualdade para as suas populações, o que certamente influenciou na sua (in)capacidade de resistir às crises.<sup>11</sup>

A periodização que adotamos neste trabalho segue a linha das grandes mudanças que marcaram o surgimento e a consolidação dos Estados nacionais do Brasil e da Argentina: da conquista à independência e desta à intervenção estatal visando à formação do mercado de terras. Mais precisamente: período da conquista e exploração colonial, período revolucionário ou da independência e período em que os Estados nacionais consolidados agem no sentido da formação de um mercado de terras visando à inserção do país na nova divisão internacional do trabalho que consagrou a distinção entre centro e periferia. Por último, discutiremos o modo como a existência da *fronteira* móvel influenciou nestes países a adoção de determinadas políticas de terras, comparando os dois processos e buscando as possíveis convergências e divergências significativas.

### **Concessões de terras no período colonial**

Enquanto na América portuguesa a atividade econômica derivou da produção do açúcar em grandes unidades produtivas visando à exportação, que proporcionaram grandes lucros para o capital mercantil europeu e organizaram a sociedade colonial em torno de engenhos e de usinas de açúcar, baseados no trabalho escravo africano, a região do Prata permaneceu praticamente desinteressante para os objetivos comerciais da colonização até meados do século XVIII.

Nos primórdios do sistema colonial, as concessões de terras efetuadas pela metrópole portuguesa visaram a dois objetivos: em primeiro lugar, a ocupação e o povoamento considerados indispensáveis para proteger a posse das terras descobertas da cobiça dos outros impérios europeus, e, em segundo lugar, a organização da produção do açúcar com fins comerciais. A primeira fórmula

---

(10) Para uma perspectiva atual da questão ver Reydon & Plata (1996: 25-72).

(11) O Brasil se caracteriza por um alto grau de concentração da terra em todos os períodos da sua história conforme testemunha o índice de Gini que se manteve em torno de 0,84 de 1940 a 1992 (IBGE/INCRA, 1997a, 1997b).

adotada foi a divisão do território em capitânicas hereditárias, cedidas aos donatários que, por sua vez, distribuiriam em *sesmarias* as terras aos colonos que as demandaram provando serem *homens de posses*.

É fato conhecido que o regime de *sesmarias* implantado na América portuguesa desde os inícios da colonização consistiu na aplicação de uma norma jurídica pensada e elaborada para solucionar os problemas que ocorriam no campo português nos fins do século XIV. Costumam-se destacar a origem externa do sistema e as distorções que sofreu ao regular a apropriação territorial da colônia. O sistema *sesmarial*, na sua concepção original, tinha uma preocupação acentuada com a utilização produtiva da terra, expressa na cláusula de condicionalidade da doação, atrelada ao cultivo da terra. Esta cláusula estipulava um prazo de três a cinco anos para a sua ocupação produtiva, findo o qual devia retornar ao senhor original (a coroa portuguesa), caso a exigência não fosse cumprida. Este o sentido original do termo *terras devolutas* – terras concedidas e não-aproveitadas que retornavam ao doador. O termo, entretanto, passou ao vocabulário jurídico brasileiro como sinônimo de terra vaga, não-apropriada, patrimônio público. Também o termo *sesmeiro* teve o seu significado original modificado, pois em Portugal designava a autoridade que concedia a *sesmaria* e na colônia passou, pouco a pouco, a indicar o beneficiário da concessão.

Na América espanhola, a alienação e o povoamento das terras da coroa foram feitos, de acordo com as circunstâncias, de três modos: *merced*, venda direta e venda em leilão (com várias modalidades). Inicialmente, as *mercedes* foram dadas aos colonizadores, em geral pessoas influentes ou prestadores de serviços à coroa, mas durante todo o período colonial foi a forma mais usual de concessão de terras. Consistiam na transferência, em nome do monarca, de terras “vagas”, implicando a obrigação de povoá-las e de trabalhá-las. Com frequência se acrescentava às *mercedes encomiendas* dos índios que habitavam as terras cedidas.

Em síntese, pode-se dizer que a principal forma jurídica reguladora da apropriação territorial, tanto nas regiões espanholas quanto nas regiões portuguesas, era a *doação condicional*. E essa característica deve ser frisada, pois o caráter condicional da concessão, tanto no caso das *sesmarias* quanto no caso das *mercedes* de terras, demonstra que o conceito de propriedade plena não havia ainda penetrado nos aparatos jurídicos transplantados para as Américas.

A condicionalidade da doação não conseguiu impedir a formação de grandes latifúndios improdutivos. Além daquela utilizada efetivamente de forma produtiva, grandes extensões de terras eram apropriadas, ora para garantir explorações futuras, caracterizando uma cultura migratória em grande escala, ora como reserva de valor. Este padrão de ocupação explicava-se, no caso das *sesmarias*, pelo caráter predatório da agricultura praticada na colônia, baseada no trabalho escravo e na utilização de técnicas rudimentares, que esgotavam rapidamente o solo. Por outro lado, a incapacidade da metrópole portuguesa em

exercer um controle estrito sobre a colônia tornou possível a manutenção deste padrão. Em conseqüência, nenhum dos mecanismos colocados em vigor pelas autoridades coloniais fez reverter esse processo. Na realidade, o aumento das exigências que cercavam a concessão de *sesmarias* (medição, demarcação, confirmação etc.) só serviu para indispor os colonos com a administração colonial. Paralelamente a este, outro foco de tensão cresceu à medida que a sociedade colonial se afirmou, ocasionado pela disseminação de outra forma de aquisição de domínio, a posse.

A posse era mais adaptada à agricultura móvel, predatória e rudimentar que se praticava e, até hoje, se pratica em grande parte do Brasil, por isso, aos poucos, tornou-se a forma principal de apropriação territorial. Até hoje, sua importância como forma de aquisição de domínio é incontestável.

O caráter concessionário das sesmarias e das *mercedes* não impedia que estas fossem vendidas e compradas, constituindo assim um incipiente mercado de terras nas colônias. Em ambas as regiões as autoridades coloniais negligenciaram os registros de terras de modo que no início do século XIX havia grande balbúrdia em matéria de títulos de terras.

Enquanto a lei das sesmarias estava contida no *Código Filipino*, tendo sofrido no tempo alguns *Aditamentos*, a legislação agrária da região sob o domínio espanhol esteve contida nas *Reales Cédulas* até o século XVII, nas *Leyes de Indias* a partir de então. Ao que tudo indica, essa legislação não teve um efeito marcante no povoamento do território das Províncias Unidas.

Em síntese, a abundância de terras e sua disponibilidade relativa, graças à superioridade econômica e militar dos europeus ante os nativos, possibilitou a realização dos objetivos da colonização e determinou a forma de adaptação da legislação concebida para a metrópole. Dependendo das possibilidades, o sistema colonial levou ao estabelecimento de grandes unidades produtivas ou de grandes latifúndios improdutivos (e mais freqüentemente à combinação dos dois), sob a forma de *posses*, *sesmarias* ou *mercedes*. Apesar de a cláusula explícita de cultivo, diversas vezes confirmada, fornecer à administração colonial os poderes de retomar as terras incultas apropriadas, a parte da legislação que coibia o latifúndio improdutivo nunca foi aplicada.

As disputas entre *sesmeiros* e posseiros, e entre estes e as autoridades coloniais, colocaram em xeque o regime de sesmarias antes mesmo de proclamada a Independência do Brasil, como prova a resolução do Príncipe Regente de 17 de julho de 1822, que pôs fim à sua vigência, deixando para a nação que veio se formar logo em seguida a tarefa de regularizar a situação da propriedade territorial.

Em vista do que se conhece dos limites da ocupação territorial na colônia portuguesa, pode-se afirmar com certeza que embora o sistema *sesmarial* esteja na origem do latifúndio improdutivo, seria injustificado atribuir a este sistema a causa

da sua persistência em épocas posteriores. Ao findar aquele período apenas uma parcela pequena do território brasileiro estava apropriada e restavam ainda quantidades enormes de terras devolutas. O mesmo raciocínio é mais verdadeiro ainda para o alcance das doações de terras na região do Prata até as vésperas da independência.

### **O período da independência e suas peculiaridades na Argentina e no Brasil**

Pode-se dizer que tanto a Argentina quanto o Brasil tiveram dificuldades na passagem de colônia a país independente e na elaboração de novas normas de formação da propriedade. Ambos os países possuíam extensas áreas de terras sujeitas à ocupação desordenada provocada pela ambição muitas vezes descontrolada dos colonos, aventureiros e especuladores. Nos anos 1820, a desordem no plano jurídico, o caos dos direitos de propriedade e a insegurança do patrimônio caracterizavam as relações com o solo tanto na Argentina quanto no Brasil.

Se no período colonial as formas jurídicas eram semelhantes e o que variou foram as condições socioeconômicas às quais elas se sobrepujaram, a partir da independência, as diferenças são mais notáveis. Diferenças que não decorreram principalmente do caráter distinto da organização política das províncias do Rio da Prata, mas sim da elaboração nesta região de uma política explícita de ocupação e distribuição de terras públicas. Em contraste, no Brasil, o tempo que transcorreu da Independência a 1850, caracterizou-se pela ausência de uma legislação que normatizasse o acesso à terra.

Para a maioria dos analistas do caso brasileiro, o período da Independência não alterou substantivamente as condições vigentes até então no sistema produtivo, e isto explicaria até certo ponto por que a questão da terra não sofreu alterações profundas logo após a emancipação política. Entretanto, a manutenção da economia nacional girando em torno do trabalho escravo e das atividades primário-exportadoras não deve obscurecer o fato de que a Independência teve motivações econômicas e gerou efeitos de mesma natureza. O primeiro autor a chamar a atenção para as conseqüências econômicas da Independência foi Florestan Fernandes (1976: 63). Esta seria notável principalmente através do papel que exerceu na remoção dos obstáculos à acumulação interna de capital mercantil. Estudos mais recentes têm mostrado que o processo de acumulação do capital mercantil no período colonial foi muito mais intenso do que se costumava acordar (Fragoso, 1992, cap. 1). Esta constatação, no entanto, não diminui o significado econômico da Independência, apenas desloca nas análises a ênfase posta nos obstáculos (o pacto colonial) para as motivações político-econômicas dos setores mercantis internos.

Neste contexto, no plano da apropriação territorial, a *posse*, que viera conquistando o reconhecimento das autoridades coloniais, a partir da resolução do Príncipe Regente que lhe dava prevalência sobre as *sesmarias* ganhou definitivamente a preferência dos colonos. E na primeira metade do século XIX o número de posses já era maior que o número de propriedades legítimas. Como o entendimento que se teve da resolução que suspendia as concessões de *sesmarias* foi de que ela não se aplicava às posses, no período entre 1822 e 1850 esta 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”.

No caso argentino, o papel econômico da Independência foi destacado por Halperin Donghi (1969: 24-35), que sublinha a importância da Revolução de 1810, pelo papel que exerceu na consolidação e extensão da área de influência do livre comércio. A guerra civil na região, entretanto, provocou uma crise na pecuária de Entre Rios e da Banda Oriental, situação que impeliu os benefícios do livre comércio a orientarem-se para as comarcas não-tocadas pela guerra: o interior de Córdoba a Mendoza e sobretudo o campo de Buenos Aires, ao norte do rio Salado, fato este que estimulou a ampliação da fronteira sul.

Em ambos os casos, no Brasil e na Argentina, o aspecto marcante do período era que as terras sendo incorporadas à vida econômica não tinham nenhum valor de mercado. No primeiro caso, o custo da instalação praticamente se esgotava no preço do escravo, e no segundo, no preço do gado.

Mas a partir deste ponto encontramos uma sensível diferença na história de cada país. Enquanto no Brasil predominou o *laissez-faire* em matéria de política de terras, na Argentina os gastos com a guerra de Independência e a escassez de recursos levaram à adoção da lei de enfiteuse de Rivadavia.<sup>12</sup>

Provavelmente as características estruturais diferenciadas das duas áreas tenham determinado essas atitudes tão contrastantes. De um lado, a persistência do trabalho escravo no Brasil reproduzia a necessidade e a possibilidade da posse descontrolada de grandes extensões de terras. A necessidade porque o solo se esgotava rapidamente impelindo o fazendeiro para terras novas e a possibilidade porque numa sociedade organizada em torno do binômio senhor e escravo, as terras estavam disponíveis quase que apenas para os senhores de escravos. Além disso, a escravidão monopolizava a atenção dos políticos brasileiros, tanto os que combatiam quanto os que lutavam pela sua manutenção. De outro lado, talvez a inexistência do escravismo como sistema de controle da mão-de-obra na região do Prata tenha contribuído para que se formasse mais cedo (pelo menos na província de Buenos Aires e nos seus líderes que depois ganhariam projeção nacional) a noção de que o patrimônio de terras públicas poderia ser utilizado como

---

(12) Cf. Oddone (1966: 64). Aparece também nos primeiros governos a intenção de reparar “injustiças”. Em 1812 uma resolução adotada pelo triunvirato propõe o levantamento de um mapa topográfico com a intenção de repartir terras e assegurar o estabelecimento nelas de famílias “vítimas dos poderosos” (Bagú, 1966: 49-50).

instrumento de formação e fortalecimento do Estado nacional em construção. Esta noção incluía também uma dimensão econômica presente nos dois aspectos abordados pela nova legislação que veio a ser promulgada.

Primeiro, a lei de 3 de novembro de 1821 criou o sistema de crédito público<sup>13</sup> e amortização introduzindo a noção de *terra fiscal* – a terra pública que serviria de garantia de empréstimo em diversas situações. A lei estabelecia que os capitais e créditos constantes do “livro de fundos e rendas públicas” estariam garantidos por todas as propriedades móveis e imóveis da província, afetados “por especial hipoteca, adjudicando-se para a amortização o produto da venda das terras públicas que possuía a província.” Hipotecas e garantias semelhantes foram estabelecidas mais tarde na criação de fundos públicos e operações de crédito das outras províncias.

Segundo, a província de Buenos Aires adotou gradativamente uma série de leis que tinham por objetivo modificar o modo como até então as terras estavam sendo cedidas aos particulares e que culminaram com os decretos de 17 de abril e de primeiro de julho de 1822 que proibiram a alienação das terras públicas sob o domínio do Estado e instalaram o regime de enfiteuse de Rivadavia. Esta legislação agrária além de extremamente original desencadeou uma discussão prolongada sobre seus objetivos, alcance e os efeitos que efetivamente provocaria sobre a vida econômica e social. Estava centrada na proibição da apropriação privada das terras públicas e na sua cessão gratuita sob a forma jurídica da enfiteuse.

Do ponto de vista conceitual, a enfiteuse, forma típica da apropriação territorial no feudalismo europeu (derivada da enfiteuse romana), está a meio caminho entre o arrendamento e a propriedade plena e difere das *sesmarias* porque implica (sempre) o pagamento de um foro. A enfiteuse argentina distinguia-se do tipo feudal porque enquanto neste a concessão era perpétua e efetivada entre particulares, no caso argentino a terra era uma propriedade estatal e permanecia inalienável.

O regime enfiteutico de Rivadavia tinha manifestamente três finalidades. Em primeiro lugar, perseguia fins econômicos – tornar disponível o solo para o agricultor, liberando os capitais para o investimento produtivo; em segundo, fins sociais – prender o homem à terra favorecendo o desenvolvimento da agricultura e da criação; e, finalmente, fins financeiros – baseado nos dois primeiros, tornar a terra uma garantia de empréstimos válida, já que os bancos não aceitariam terras improdutivas como garantia.

A exemplo de Buenos Aires, todas as províncias argentinas foram alterando a tradição colonial e exercendo atos de governo sobre as suas terras, expressando entre outros conflitos a luta secular das autonomias locais com o

---

(13) As medidas tomadas entre 1810 e 1820 podem ser consideradas timidamente retificadoras do ordenamento colonial. Só na década de 20 aparece uma ação reformadora que se acentua entre 1826 e 1827 (Bagú, 1966: 9).

centralismo do governo central e antecipando em meio século a fórmula brasileira da Primeira República. As diferenças no grau e na anterioridade da ocupação criaram situações diversas nas regiões que formavam a Confederação argentina. Em Entre Rios os posseiros foram transformados em proprietários e as terras públicas foram sendo vendidas. Em Córdoba, onde o conservadorismo espanhol permanecia enraizado nas instituições, quase todos os *pueblos* mantinham seus *ejidos* e pastos comuns. Corrientes, sofrendo continuamente as lutas dos caudilhos no seu solo, esteve durante muito tempo impenetrável aos rigores da lei, a não ser a do mais forte, até 1830, quando é estabelecida a enfiteuse. Santa Fé e Salta lutavam para manter suas fronteiras e San Juan e Mendoza estavam praticamente isoladas (Cárcano, 1972: 35).

Em 1826, o Congresso argentino debateu e aprovou a aplicação da lei de enfiteuse no país todo (18 de maio de 1826), considerando-a o melhor método de povoar e civilizar os “espaços vazios”, além de permitir a obtenção de recursos externos. Rivadavia, nesta altura presidente da nação, negociara com o *Baring Brothers Bank* um empréstimo oferecendo as terras como garantia.<sup>14</sup> O país acabava de sair de um período de anarquia, os gastos a enfrentar eram substantivos e os recursos escassos. Não é surpreendente, portanto, que surgisse a idéia de utilizar como garantia as terras públicas (Areces & Ossana, 1984: 14). Aparentemente o móvel foi esse e não a aplicação de ideais coletivistas como sugerem certas interpretações.<sup>15</sup> Entretanto, é certo que a lei agrária era parte de um conjunto de medidas objetivando a construção de um Estado moderno e o desenvolvimento do capitalismo (Lynch, 1993: 18). As terras seriam dadas em enfiteuse por um período não menor do que 20 anos a contar de 1827 e seriam avaliadas a cada dez anos para atualização do foro. O valor deste variava de 8 a 4% do valor da terra (dependendo do uso produtivo) nos dez primeiros anos. A avaliação seria feita por um júri de cinco membros, escolhidos entre os proprietários da região.

O sistema encontrou resistências em todo o país, não principalmente em razão da sua novidade, mas do fato de desrespeitar o direito das províncias de decidir o destino das terras sob a sua jurisdição.

Com a queda de Rivadavia e a alteração do cenário político do país, o sistema de enfiteuse se desvirtuou e o foro passou a ter valores fixos: uma soma de 3.000 pesos por légua quadrada para as terras situadas ao norte do rio Salado e de 2.000 pesos para as terras situadas ao sul do rio Salado; e para os terrenos de pastoreio 2% por dez anos (lei de 28 de fevereiro de 1828). Assim perdia a enfiteuse o seu verdadeiro caráter. O governo estava cedendo às reivindicações dos senhores rurais que lutavam pela diminuição do foro. Entre 1834 e 1840

---

(14) Note-se que este era um costume. Quando a República brasileira passou as terras devolutas para o domínio dos Estados a correspondência consular inglesa da época demonstra a preocupação das altas finanças com a possível malversação desse patrimônio hipotecário.

(15) Cf. Oddone (1966: 62). Na posição oposta ver Lamas (s.d.: 21-39).

promulgaram-se várias leis relativas à questão da terra, que transformaram ainda mais o sistema enfiteutico. Mas independentemente da alteração da legislação, a prática já se distanciara dos princípios pois, apesar da lei geral de enfiteuse, o governo continuou pretendendo atrair a imigração estrangeira acenando com a possibilidade do acesso à propriedade. Em certos casos deixava de lado a cobrança do foro e pedia um preço de venda. Em Santa Fé, por exemplo, depois de 1850, o governo fundou colônias vendendo terras aos estrangeiros (Cárcano, 1972: 34). No período 1850/60 predominaram, embora em número pouco significativo, as colônias enganosamente chamadas de “oficiais” que eram, na verdade, uma iniciativa particular sob controle governamental. Entretanto, a partir de 1895 a forma adotada mais comum foi a das colônias particulares, que implicavam o arrendamento subsidiado (através de um intermediário, em geral comerciante) da terra (Gallo, 1984: 69-73).

Deste modo, parece claro que para o governo não era fundamental o regime agrário que fundara e sim a garantia financeira que este regime propiciara, e, em conseqüência, o aspecto principal da sua política agrária era o apoio aos seus esforços para a obtenção de recursos externos. Ficou patente, portanto, que todo o pensamento sobre terra pública estava subordinado a um plano fiscal de curto prazo, e foram esquecidos os interesses primordiais com o povoamento e suas implicações sociais, e mesmo os interesses fiscais de longo alcance que uma política mais democrática de apropriação territorial propiciaria. E a enfiteuse deixou de ser um meio de manter o controle social da propriedade da terra (embora haja alguma controvérsia sobre se este objetivo existiu de fato) e se transformou numa outra forma de doação de terras. Parece evidente que para o próprio Rivadávia a enfiteuse não era o instrumento principal da sua política de modernização, pois ao mesmo tempo estimulava a imigração de núcleos de colonos agricultores na base da pequena propriedade. Na realidade, a Constituição de 1826 não contemplou em nenhum momento a terra pública como objeto de uma política agrária específica, nem fixou regras à disposição dos poderes da nação com este objetivo (Cárcano, 1972: 40).

Assim a Argentina desperdiçou a oportunidade de implementar uma política de terras diferente daquela posta em prática pelas autoridades coloniais, ou seja, a de concessões imensas de terras para poucos privilegiados e os resultados sociais da sua aplicação aproximaram-na outra vez da situação brasileira.

### **Terras devolutas e mercado de terras**

Em meados do século XIX, o Estado Imperial brasileiro elaborou a primeira legislação agrária de longo alcance, conhecida como a Lei de Terras de 1850. A intenção explícita do governo era colocar em ordem a situação caótica dos

títulos de propriedade, retomar o controle do processo de apropriação territorial daquela data em diante, e estimular a imigração estrangeira. Tem sido justamente destacado que a motivação principal da adoção da lei estava nos desdobramentos da cessação do tráfico de escravos e no desejo de estimular a imigração estrangeira (Dean, 1971 e Carvalho, 1988). A esses fatores é preciso, no entanto, agregar a necessidade de proceder ao ordenamento jurídico da propriedade da terra, passo importante na consolidação do Estado imperial e indispensável no combate às disputas de terras que se multiplicavam entre *sesmeiros* e posseiros.<sup>16</sup> A lei representou uma tentativa dos poderes públicos (o Estado imperial) de retomar o domínio sobre as terras chamadas devolutas, domínio esse que lhe escapava tendo em vista a vertiginosa ocupação que se processava então sob a iniciativa privada. Mas para muitos historiadores, a intenção principal da lei era impedir o acesso à terra dos imigrantes através da aplicação do artigo 1º que proibia a posse como meio de aquisição de domínio e determinava que as terras devolutas só poderiam ser adquiridas por meio da compra. Entretanto se sairmos do campo da intenção para o campo da prática da aplicação da lei verificaremos que não foi através da aplicação do artigo 1º da Lei de Terras que o acesso à terra foi impedido aos imigrantes, pois a posse não foi estancada depois da promulgação da lei e, muito pelo contrário, a lei serviu para legalizar as posses que continuaram ocorrendo, efetuadas principalmente pelos grandes fazendeiros.

Vista sob um prisma bastante geral, a lei de 1850 desempenhou o importante papel de delimitar o espaço de relacionamento entre o poder público e os proprietários de terras, através da legalização da situação irregular de *sesmeiros* e posseiros. Se atentarmos para o fato de que o sistema anterior era caracterizado pela doação condicional, a lei introduzia uma modificação de profundo significado social que era transformar *sesmeiros* e posseiros em *proprietários plenos*, nos termos do *use e abuse* do direito romano.<sup>17</sup>

A lei de 1850 não atingiu um dos seus objetivos básicos, a demarcação das terras devolutas, isto é, a discriminação das terras públicas e privadas, primeiro obstáculo a ser vencido na implementação de uma política de terras e elemento fundamental para a dinamização do mercado de terras. É isto principalmente por dois motivos. A regulamentação da lei deixou a cargo dos ocupantes das terras a iniciativa do processo de delimitação e demarcação, e só depois que os particulares informassem ao Estado os limites das terras que ocupavam é que este poderia delimitar e medir as suas terras, utilizando o que lhe restara para promover a colonização. Em segundo lugar, a lei não foi suficientemente clara na proibição

---

(16) Cf. Silva, L. (1996), especialmente o capítulo 8.

(17) Godechot (1989: 203), assinala a intervenção da Assembléia Nacional durante a Revolução Francesa no sentido de operar este tipo de transformação: *Alors que la propriété, sous l'Ancien Régime, était souvent indivise ou collective, la plupart du temps diluée ou émietée par le droit féodal, l'Assemblée Nationale voulut que la propriété fut entièrement libre, et le droit de propriété absolu, au sens roman du terme: un propriétaire devait avoir le droit d'user et abuser de ses biens, sauf les restrictions nécessités par l'intérêt général évidemment constaté.*

da posse. Embora esta constasse no artigo 1º, outros artigos levavam a supor que a “*cultura efetiva e a morada habitual*” garantiriam qualquer posseiro, em qualquer época, nas terras ocupadas. E que a regularização da propriedade territorial instigada pela lei não era uma obrigação dos possuidores, a cujo cumprimento pudessem ser compelidos judicialmente ou administrativamente, mas um direito, que lhes era facultado, e do qual podiam usar se quisessem.<sup>18</sup> A combinação desses dois elementos teve como consequência que a lei servisse, no período da sua vigência e até bem depois, a regularizar a posse e não a estancá-la.

Sem o estancamento da posse, a lei servia quando muito para a distribuição de títulos de propriedade mas não cumpriria o papel de dinamizar o mercado de terras. O intuito, contido na lei, de transformar a terra numa mercadoria, visava antes de mais nada proporcionar um substituto para o escravo nas operações de crédito pelos fazendeiros. Alguns autores chegam a atribuir a este objetivo a razão da adoção da lei e o interesse pela imigração espontânea: a fragmentação da propriedade tinha o objetivo de criar uma demanda de terras por parte dos pequenos colonos que faria subir o preço da terra e a tornaria mais apta a substituir os escravos nas hipotecas e operações de crédito (Martins, 1979: 31-2). Seria, portanto, do interesse dos fazendeiros, que poderiam obter crédito usando a terra como garantia dos seus empréstimos e também dos seus credores, banqueiros, financistas e comissários, que caso executassem as hipotecas teriam uma mercadoria negociável nas mãos. Sem dúvida, estimular (e mesmo sob certos aspectos criar) um mercado de terras era uma motivação presente quando da adoção da lei, mas o futuro mostrou que para substituir o escravo como garantia para os empréstimos havia outras possibilidades – como o *fruto pendente* – que de fato foram implementadas no decorrer dos anos 1860 e 1870.

Isto ficou evidente por ocasião da reforma hipotecária. A lei hipotecária de 1864 atualizou a legislação herdada do período colonial, mas no que dizia respeito ao empréstimo com base na propriedade territorial manteve a *adjudicação forçada*. Este dispositivo significava que o credor era obrigado a receber as terras hipotecadas pelo fazendeiro, caso este não pudesse saldar os seus compromissos. De acordo com a nova lei, nenhum empréstimo podia ultrapassar a metade do valor da garantia oferecida pelo devedor hipotecário. Nessas condições, quando o devedor não saldava seus compromissos e o credor conseguia a ordem de execução judicial, o fazendeiro entregava sua propriedade, exigindo restituição em dinheiro de metade do valor da mesma.

Tendo em vista as condições particulares da sociedade naquele contexto, este aspecto devia ser desfavorável ao credor porque os bancos insistiam na abolição da adjudicação forçada, argumentando que ela afugentava os capitais da área do crédito rural. Tentaram assimilar os escravos aos bens imóveis para aumentar a garantia dos credores (porque estes valiam ainda muito mais do que a

---

(18) Cf. Teixeira de Freitas (1915), a advertência é colocada a propósito do artigo 905, à página 461.

terra), mas nem o empenho do Banco do Brasil conseguiu a reforma desejada. Em consequência, de 1864 a 1889, poucos estabelecimentos foram fundados com o objetivo de proporcionar crédito à lavoura com base na propriedade territorial. E estes, além de serem tidos na conta de instituições pouco sérias, empregavam quantias ínfimas em operações de hipotecas (Granziera, 1979: 95 e Melo, 1984: 104).

A Lei de Terras deveria ter proporcionado as condições jurídicas para que a terra se tornasse uma mercadoria aceitável nas transações entre credores e fazendeiros. Mas os fatos acima mencionados demonstram com clareza que até o final do século a terra não adquirira este papel, apesar da elevação artificial do seu preço. Para funcionar como garantia de empréstimo seria preciso que a política de disseminação da pequena propriedade (através da venda aos imigrantes ou da cessão gratuita aos pequenos cultivadores) fosse uma realidade. Nesse caso os grandes posseiros teriam interesse em regularizar os títulos das suas propriedades e, em decorrência, a posse se estancaria aos poucos. Mas, o governo (em grande parte representante dos interesses dos grandes proprietários) não mostrou a determinação necessária para levar adiante uma política de terras que subvertesse os padrões tradicionais da ocupação territorial. Por outro lado, a política de emancipação gradual da escravidão estendeu o período em que a economia do Segundo Reinado permaneceu girando em torno do escravo, postergando a necessidade da sua substituição por outra garantia hipotecária igualmente segura. Mesmo depois de 1870, quando a perspectiva do fim do regime escravo começou a ter contornos mais precisos, preferia-se emprestar aos fazendeiros contra a garantia de instrumentos agrícolas, de frutos pendentes e de colheitas, prática que a reforma hipotecária aventada em 1885 procuraria institucionalizar, eliminando a adjudicação forçada. Finalmente, a incapacidade do Estado regularizar a situação da propriedade territorial (estancando a posse) não transformou a terra numa garantia segura. Pode-se dizer que esta situação decorreu sobretudo do rumo traçado pelos interesses do complexo cafeeiro, baseado na extensão das culturas (incorporação das terras férteis do Oeste Paulista), no apoio governamental à criação de uma infra-estrutura de transportes (as ferrovias) e na imigração de trabalhadores para as fazendas de café. Para esses setores, a continuidade da posse era uma necessidade e a política de implantação de núcleos coloniais um estorvo.

Quando o regime monárquico chegou ao fim, deposto por um golpe militar, a política de terras foi oficialmente estancada. Os proprietários de terras das zonas cafeeiras tiveram, como todos sabem, uma participação destacada nos desdobramentos do episódio.<sup>19</sup> Ainda assim, é raro encontrar-se na bibliografia

---

(19) É importante lembrar a afirmação de Celso Furtado (1964: 138) de que comparativamente à empresa açucareira, a empresa cafeeira apresentava um grau de capitalização muito mais baixo porquanto se baseava mais amplamente na utilização do fator terra.

sobre o fim do Império qualquer referência ao desagrado dos proprietários de terras com os rumos da política de terras do Estado Imperial.<sup>20</sup>

Com a República e a passagem das terras devolutas para o domínio dos estados, agudizou-se ainda mais o efeito perverso da lei de 1850, com o agravante de que foram pouquíssimas as iniciativas no sentido do estabelecimento de uma política de colonização ou assentamento que minimamente contrabalançasse a proliferação dos latifúndios improdutivos. Protegidos pela aplicação perversa da cláusula que garantia as posses (cultura efetiva e morada habitual), multiplicaram-se os “grilos” e as posses irregulares e continuou o processo de passagem das terras devolutas para o domínio privado sem controle dos poderes públicos e sem que estes manifestassem grande preocupação com o uso anti-social das terras apropriadas.

Na região da expansão cafeeira, a legislação acompanhou as ondas sucessivas de incorporação de novas terras ao cultivo (o avanço da fronteira) facilitando a ação dos posseiros, grileiros e toda sorte de especuladores com terras.

A primeira grande expansão foi no decênio 1888/98 e correspondeu à investida do café através das regiões da Mogiana, da Baixa-Paulista, com algumas incursões na Alta-Sorocabana.<sup>21</sup> Neste período, o número de pés de cafés plantados triplicou. Este surto de ocupação dos sertões foi descrito de modo entusiasmado por Oliveira Viana, que procurou caracterizar o aspecto “senhorial” das grandes fazendas de café.

Com a crise de superprodução dos anos 1900, houve uma arrefecida no plantio dos cafezais, que cresceram apenas 1/10 entre 1898 e 1909. Em contraste com o decênio anterior, nenhum novo município foi criado entre 1900 e 1910, indicando que não houvera afluxo de população suficiente. Mesmo assim, as estradas de ferro continuaram a ser estendidas em direção ao Paranapanema e em direção ao rio Grande até o rio Paraná, precedendo nestes casos a expansão demográfica.

A segunda grande expansão dos cafezais deu-se após a Primeira Guerra Mundial, como efeito principalmente das políticas de valorização do produto e da subida dos preços no mercado internacional. De 710 milhões de pés de café em 1909, subimos para 828 milhões em 1918 e para mais de 1 bilhão em 1927. Isto sem contar as novas plantações feitas para substituir os cafezais velhos das zonas antigas. As zonas pioneiras (na fronteira) participaram do novo período de prosperidade.

A estas duas fases do processo de ocupação econômica da terra, acompanhadas da inevitável expansão demográfica, correspondem duas intervenções do estado de São Paulo na questão da propriedade do solo. A

---

(20) Notável exceção encontra-se em Graham (1970). O autor afirma que o desagrado dos proprietários de terras com a tentativa de “reforma agrária” implementada pelo governo imperial (este ameaçou desapropriar as terras particulares nas bordas das ferrovias) contribuiu decisivamente para a queda da monarquia.

(21) Os nomes das regiões correspondem aos das ferrovias que as serviam.

primeira delas iniciou-se em 1895, quando o Congresso paulista elaborou a lei n. 323 de 22 de junho, contendo disposições sobre terras devolutas, sua medição, demarcação e aquisição; sobre legitimação ou revalidação de posses ou concessões e sobre a discriminação do domínio público do particular. Calcada sobre a lei de 1850, seus dispositivos foram considerados rigorosos demais. Inúmeros possuidores julgaram-se prejudicados e trataram de pressionar as altas esferas estaduais, visando a sua modificação.

O desagrado com os dispositivos da lei (particularmente a impossibilidade de legitimar posses realizadas depois de 1854) não foi apenas dos posseiros espalhados pelos sertões. A ocupação da fronteira despertara o interesse de toda sorte de pessoas, gerando um vasto processo especulativo. Os grileiros que fizeram sua aparição na segunda metade do século XIX continuaram falsificando títulos de propriedade no intuito de revender as terras. Em consequência, o preço das terras subiu vertiginosamente nessas regiões. Em Araraquara, em termos reais, o preço aumentou sete vezes e meia entre 1885/89 e 1890/94. Assim, a valorização da terra, um dos objetivos da lei de 1850, ocorreu de um modo perverso, não através da venda das terras nacionais, mas através da apropriação ilegal e posterior venda, dos particulares especuladores. A marcha da ocupação territorial ia incorporando novas terras ao patrimônio privado e as vendas se multiplicavam, complicando a já confusa situação dos títulos de propriedade. A falsificação de títulos com data anterior a 1854 não era tarefa fácil, pois necessitava da conivência dos donos ou funcionários dos cartórios que também acabavam tendo participação no negócio, e naturalmente, só podiam ocorrer com a anuência dos chefes políticos do município.

As pressões para a modificação da lei de 1895 surtiram efeito e três anos depois foi promulgada a lei n. 545 de 2 de agosto, cujas principais características eram: 1) a legitimação automática das posses que tivessem um título de domínio anterior a 1878 e das terras que estivessem na posse particular, com morada habitual e cultura efetiva desde 1868; e 2) a legitimação dependente de processo administrativo das posses de primeira ocupação estabelecidas até a data da lei: 22 de junho de 1895.

O regulamento levou ainda dois anos para ser estabelecido (5 de janeiro de 1900). Criou, entre outras coisas, o Registro Público de Terras, instalado na sede das comarcas e, espantosamente, incluiu nos seus dispositivos a obrigatoriedade do estado registrar as suas terras – o que implicava demarcar e medir *antes* da legalização das terras particulares, invertendo a ordem estabelecida na lei de 1850. Como isso não era possível, a lei colocava o estado na “ilegalidade”. Em compensação, facilitou extraordinariamente a vida dos posseiros, pois ampliou os limites da posse legítima, estabelecendo o limite de 2.000 ha para os casos em que não houvesse nenhuma especificação da superfície.

A segunda importante intervenção do governo paulista na questão da propriedade territorial seguiu-se à nova arrancada dos cafezais depois da Primeira Guerra Mundial. Os cafezais se estenderam em direção ao interior do estado. A construção da via férrea que partia de Bauru e se dirigia para o Mato Grosso (a Noroeste) permitiu que fossem atingidas as reservas florestais situadas entre o rio Tietê e o vale do rio Feio-Aguapeí e seus solos virgens e propícios ao café. Penetraram-se também os campos de Agudos até Indiana. Do lado de Araraquara e de Jaboticabal, as plantações uniam-se com as zonas antigas de pastoreio. Enfim, a arrancada em direção ao rio Preto chegava quase até Taboado e as regiões de criação do Mato Grosso.

Acompanhando esta investida pelos sertões, o estado mais uma vez modificou a legislação de terras visando beneficiar os posseiros. A lei n. 1.844 de 27 de dezembro de 1921, promulgada no governo Washington Luís, foi regulamentada em agosto de 1922 e veio novamente legalizar a situação dos posseiros irregulares. Em síntese, legalizava todas as posses efetuadas entre 1895 (data da última legalização de posses) até 1921. Por este motivo ficou conhecida como “jubileu do grileiro”. A lei de 1921 autorizou, também, a concessão gratuita de terras devolutas em flagrante contradição com o princípio básico da lei de 1850.

Longe de destoar da política favorável ao apossamento aplicada por todos os estados da federação na República Velha, São Paulo constituiu seu exemplo mais adequado, porque sacramentou legalmente o tipo de ocupação que ocorria na prática (Silva, L., 1996, cap. 12-15).

### **Terras nacionais e domínio privado**

A intervenção do estado argentino na questão da terra, conhecida como a lei Avellaneda, foi aprovada em 1876. O autor, político, advogado e escritor, demonstrou ao longo da sua carreira uma preocupação constante com os problemas relativos à imigração e à agricultura. A influência que exerceu como político proeminente foi no sentido de enfocar as terras nacionais sob o ângulo do povoamento e seus esforços foram no sentido de oferecer condições facilitadas de acesso à terra para os agricultores. A lei previu a divisão do domínio público em setores de 40.000 ha, subdivididos em lotes de 100 ha. Oito lotes em cada seção seriam reservados para as vilas e as terras municipais. Os 100 primeiros lotes de cada seção seriam distribuídos gratuitamente aos imigrantes enquanto que os demais vender-se-iam (a um máximo de quatro lotes por pessoa) a um preço módico, pagável em quotas divisíveis em dez anos. Criava a Oficina de Terras e Colônias (subordinada ao Ministério do Interior), organismo que com o tempo ganhou péssima reputação, acusado de burocrático e corrupto. Alguns escândalos envolveram seus funcionários, acusados em 1910 de transferir enormes extensões

do domínio público aos proprietários particulares influentes, recebendo em troca, suborno. A lei objetivava facilitar a colonização, entretanto suas cláusulas permitiram a cessão de grandes extensões de terras às companhias de colonização privadas que podiam escolher, subdividir e colonizar terras por conta própria. Os especuladores utilizaram estas facilidades para converter a lei Avellaneda num engano. Nos seus 25 anos de existência somente 14 das 225 companhias de colonização cumpriram as exigências contidas na lei.

Segundo Scobie, a atitude de um concessionário, que em 1889 pediu ao Congresso permissão para introduzir algumas vacas, no lugar do assentamento de 250 famílias, é típica da falta de interesse dos executores da política agrária nos objetivos explícitos da lei.<sup>22</sup> Por outro lado, mesmo de modo deformado, a aplicação da lei Avellaneda ficou restrita aos territórios nacionais e afetou muito pouco a zona do cultivo de trigo.

A expedição militar de Roca contra os índios pampeanos em 1879/80, duplicou as dimensões da província de Buenos Aires e agregou enormes quantidades de terras fiscais nacionais ao sul do rio Negro. Esta nova riqueza territorial foi distribuída na forma tradicional: vendida ou doada a proprietários de terras estabelecidos, ou a especuladores, em vastos lotes, por cifras irrisórias. Grande parte do custo militar da expedição foi obtido com bônus resgatáveis em terras públicas, num prazo de cinco anos. À medida que a fronteira avançava, com o desbravamento das terras, os portadores de bônus do governo escolhiam os lotes, ao custo de 400 pesos de prata por légua quadrada. Quando as terras foram oferecidas em leilão público, em novembro de 1882, cada comprador devia limitar-se em teoria a 40.000 ha, mas os especuladores usaram agentes ou nomes fictícios para ultrapassar esse limite. O auge econômico de 1882/89 apressou a alienação das terras fiscais. Os grupos comerciais de Buenos Aires, os investidores estrangeiros e os interesses especulativos adquiriram enormes extensões de terras, não só nos pampas mas também na Patagônia, Misiones e Chaco. Quando, em 1903, o Congresso promulgou finalmente uma legislação territorial (lei orgânica 4.167) ampla e eficaz para classificar as terras fiscais como de pastoreio, de agricultura ou florestais, e para estipular seu arrendamento ou venda sistemáticos, o dano já estava feito. Toda a região do pampa havia passado há muito tempo para mãos privadas, para ser retida com vistas à especulação, ao investimento ou ao prestígio, mas não para converter-se em pequena propriedade de agricultores.

No final do século, as autoridades nacionais ou provinciais não se encontravam em condições de formular uma política de terras adequada às necessidades do imigrante ou do pequeno agricultor. Os governos já não possuíam terras nas zonas agrícolas. As terras do pampa estavam valorizadas e os

---

(22) Cf. Scobie (1982: 150-56); Gori (1986: 88-102) e Camacho (1944: 167-68).

proprietários não tinham nenhuma intenção de se separar delas. Os olhares pessimistas e o balanço negativo do período da grande expansão, detectados por Donghi na geração de 1890, mostra que a consciência crítica de que o modelo de acesso limitado à terra não produziria a sociedade desejada chegou quando a capacidade de reverter os rumos da apropriação territorial estava diminuída (Donghi, 1987: 253-76).

Nos princípios do século XX houve uma certa subdivisão das propriedades devido à crescente elevação dos preços da terra. Mas essas propriedades ainda que menores eram compradas por investidores da cidade que depois as arrendavam aos agricultores. O surgimento do arrendatário foi uma herança direta da política territorial tradicional.

Segundo Cortés Conde (1973: 116-19), a crise de 1890 levou uma parte da população das cidades para o campo (e houve uma reconversão de trabalhadores industriais ou de serviços para atividades agrícolas), o que deveria ter provocado a proliferação dos pequenos proprietários, mas isso não ocorreu porque as terras já estavam ocupadas desde 1880, quando houve o movimento de ocupação da fronteira. O efeito, portanto, foi o de uma enorme valorização das terras. Seus cálculos indicam que, entre 1903 e 1911, nas regiões de Buenos Aires, Santa Fé, Córdoba, Entre Rios e La Pampa, houve uma valorização de 285,7% do preço da terra, bem acima da valorização dos preços e salários no mesmo período. Assim como no caso brasileiro, a valorização decorreu mais de um acentuado monopólio do meio de produção fundamental do que de uma dinamização do mercado de terras. Mas o caso argentino tem a especificidade da generalização do arrendamento, cuja importância ultrapassa, talvez, a de qualquer outro país. Na virada do século, a passagem da elite de proprietários do pampa úmido da criação de ovelhas para a produção de carne bovina pode talvez ser vista, como sugere Colin Lewis (s.d.: 14), como prova do talento empresarial da oligarquia rural bonaerense e atestar a vitalidade econômica do latifúndio argentino que, como no sistema clássico inglês, descrito por Marx – grandes senhores de terras, arrendatários e proletariado rural – forneceu respostas eficientes e flexíveis às sinalizações do mercado. Ou, como sugere Cortés Conde, esse tipo de acomodação da estrutura legal, que se consolidou na zona bonaerense-pampeana, não teria conseguido o enorme êxito proporcionado aos estabelecimentos que se criaram nessas condições não fosse a fertilidade das novas terras e a onda crescente dos preços agrícolas que levaram os proprietários e arrendatários a essa nova aventura especulativa.

Este último aspecto mereceu um lugar de destaque na análise de Diaz-Alejandro (1983: 47). A circunstância de que as terras argentinas mais férteis são aquelas que margeiam o Litoral e rodeiam o centro urbano de Buenos Aires, e que à medida que avançamos em direção ao sul, a umidade e a fertilidade diminuem,

unida à vantagem de que estas terras estavam mais próximas dos portos e dos principais centros urbanos, para este autor, teve uma importância decisiva na história política e econômica do país. Embora durante o século XIX o país parecesse possuir uma reserva ilimitada de terra virgem, as novas terras incorporadas, como resultado da construção das ferrovias e da eliminação da ameaça indígena nas fronteiras, resultaram todas elas serem de pior qualidade econômica do que as das áreas próximas às zonas urbanas das margens dos rios que confluíam ao estuário do Prata. Em consequência, à medida que a demanda mundial por produtos agropastoris determinou a expansão da fronteira até as terras marginais, as rendas dos proprietários das zonas mais férteis, participantes do processo de apropriação das terras nacionais no período anterior, tiveram um considerável incremento. A qualidade superior das terras litorâneas garantiu seus proprietários contra a possibilidade de que as colonizações autônomas das novas terras pelos pioneiros e desbravadores provocassem algum efeito redutor nas suas rendas. Esse efeito esteve presente nos Estados Unidos, na época da expansão da fronteira. Supondo que o caso argentino se insira numa tipologia mais ampla, abrangendo outros casos latino-americanos, como sugere o autor, a questão que no momento atual ainda permanece obscura é se esse aspecto é suficiente para explicar por que as sociedades do primeiro tipo tiveram um perfil menos dinâmico e progressista do que as do segundo tipo.

O fato que não deixa dúvidas é que a incorporação das terras novas não diminuiu a influência política dos proprietários que continuaram em situação de lucrar com a passagem das terras “vazias” para o patrimônio privado, apesar dos discursos em defesa dos pequenos cultivadores, e esvaziaram a legislação agrária de qualquer eficácia nesse sentido.

Neste sentido, a lei que estipulava a entrega aos agricultores de pequenos lotes de terras públicas provinciais, morreu inapelavelmente na legislatura de Buenos Aires, em 1875. Por outro lado, a lei de 1887 que facultava aos proprietários a possibilidade de obter créditos nos bancos oficiais (Banco Hipotecário, por exemplo), com base na promessa de subdividir e colonizar uma porção de terras, foi usada para obter crédito fraudulentamente, sem que os demandantes tivessem a intenção ou a condição de cumprir o que estava estabelecido na lei.

Em 1896 um projeto de reforma da lei Avellaneda foi rechaçado no Congresso. Também foi derrotada a proposta de instituir um imposto progressivo sobre as terras ociosas com superfícies maiores que 10.000 ha. Em consequência de todos esses fracassos em redirecionar o sentido da apropriação territorial, o poder dos proprietários de terras só fez aumentar desde o tempo de Rosas e Urquiza.

## Os tortuosos caminhos da aplicação das leis de terras públicas argentinas e brasileiras e a formação da grande propriedade

A exposição sucinta de dois episódios da história da apropriação territorial ilustra como os açambarcadores de terras públicas agiam através e ao largo da legislação vigente.

a) Na Argentina, a transformação da família Díaz Vélez em grande proprietária de terras, através da utilização de subterfúgios que a legislação de terras era incapaz de coibir, e às vezes na verdade facilitava, pode ser considerada exemplar. Em virtude de se tratar de uma das maiores proprietárias rurais do país durante grande parte do século XIX, e porque os diversos processos sobre questões de terras nos quais se viu envolvida deixaram abundantes vestígios, o histórico das suas propriedades confirma todos os temores, ou supostos temores, dos legisladores quanto à existência de meios legais à disposição daqueles que quisessem especular com terras.

Em 1819, o Capitão D. Bartolomé de Latorre pediu como recompensa, pelos serviços prestados ao país, uma extensão de terra na fronteira, ao sul do rio Salado, em Chascomús. O Soberano Congresso concedeu-lhe 12 léguas quadradas (três de frente por quatro de fundo).<sup>23</sup> Os índios da região impediram a realização do seu projeto de estabelecer-se com a família nas terras recebidas, matando-o e levando cativos seus cinco filhos. A viúva de Latorre resolveu vender as terras, sendo autorizada a fazê-lo pelo Juiz de Primeira Instância, e as terras foram compradas, em 1822, pelo General Eustáquio Díaz Vélez.

Embora durante o regime presidencial nenhuma lei tivesse revogado as *mercedes* concedidas entre 1818 e 1822, tampouco foram estas legitimadas. Assim, quando em 1822, o general solicitou o reconhecimento de sua propriedade, sua petição foi rejeitada. Mudando de estratégia, Díaz Vélez, junto com dois outros interessados, demandou os terrenos em enfiteuse. Apesar da superfície em questão não ser suficiente para comportar três demandas, os interessados fizeram um acordo com base na mensura realizada em 1826 pelo agrimensor oficial, e coube a Díaz Vélez uma área de três léguas e 150 milésimos, das 12 léguas a que aspirava.

Em 1830, a *merced* é revalidada, mas então encontravam-se nas terras os outros dois enfiteutas e alguns “ocupantes” (entre eles o próprio Rosas).<sup>24</sup> Mudando mais uma vez de estratégia, Díaz Vélez solicitou como forma de compensação pela perda da *merced* a transferência da propriedade destas terras, acrescidas de 50%, para as que tinha em enfiteuse sobre o rio Quequén Grande. O governo declarou-se favorável a esta permuta, assinando um contrato que

---

(23) Uma légua quadrada = 2699 ha, portanto aproximadamente 32.388 ha.

(24) A presença de *ocupantes* nas terras denunciadas evidencia a não-ocupação efetiva da *merced* por parte de Díaz Vélez.

legitimava a transferência. Este é o contrato de 1834, contrato que entra no processo em julgamento de 1865.

O processo movido pelo Estado pretendia recuperar grande parte da propriedade dos Díaz Vélez sobre as margens do Quequén, apoiando-se no fato de que quando Díaz Vélez usou a seu favor a lei de 7 de julho de 1830 – que reconhecia a validade das *mercedes* outorgadas entre 1818 e 1822 –, o fez sobre a mensura de 1826. Isto é, sobre a mensura da enfiteuse. Ocorre que um dos pré-requisitos para o Estado fazer a revalidação era a existência da mensura oficial, que no caso em pauta existia apenas para as três léguas e 150 milésimos da enfiteuse. Desta forma, argumentavam os promotores, a transferência de 1834 não poderia ter sido feita em troca de uma superfície maior.

Representando a família Díaz Vélez encontramos Nicolás Avellaneda (1865). Baseando a defesa na sua tese tradicional (de que o que outorga valor à terra é a ocupação e o trabalho), procura convencer as autoridades de que a família Díaz Vélez ocupava as referidas terras há 30 anos. O argumento era provavelmente falso tendo em vista as inúmeras outras propriedades de que a família dispunha e que se situavam em locais mais próximos do centro econômico e social representado por Buenos Aires em 1834. Na posse de outras informações que não aparecem no processo de 1865, parece-nos justo questionar se, como dizia Avellaneda, o General Díaz Vélez pediu a transferência apenas para poupar problemas ao Estado, já que as terras eram disputadas, ou se essa atitude era na verdade uma estratégia do solicitante para favorecer a concentração da sua propriedade.

No processo judicial de 1865 não aparecem as outras terras que Díaz Vélez possuía, nem o histórico da sua apropriação, mas estas informações estão disponíveis para o pesquisador e permitem uma visão mais ampla da questão. Por exemplo, é possível saber como foi adquirida essa enfiteuse no sul da província de Buenos Aires, naquelas terras do Quequén: em 1828 foram concedidas em enfiteuse 32 léguas quadradas a Calixto Oyuela, Santiago Figueredo e Francisco Cabayes, os quais as transferiram, no mesmo ano, para Eustáquio Díaz Vélez.<sup>25</sup> Em 1834 a esposa do general solicitou a compensação de que falamos e o Estado concedeu a propriedade de 18 léguas quadradas (lembremos que eram as 12 da *merced* mais 50% pela compensação da distância relativa a Buenos Aires) dentro das 32 léguas da enfiteuse. Em 1836, através da lei de 10 de maio, Díaz Vélez comprou o resto da enfiteuse por \$ 46.800.<sup>26</sup>

Em 1835, Francisco de Andeujar tinha demandado 12 léguas na boca do Quequén, vizinhas das 32 léguas de Díaz Vélez, transferidas pouco depois para

---

(25) Em 1817, o governo ciente da especulação envolvendo a doação e a transferência de terras tomou algumas medidas restritivas contra aqueles que já tivessem denunciado outras terras.

(26) Esta lei permitia ao governo vender mil e quinhentas léguas quadradas. Segundo Oddone, os compradores tiveram todo o tipo de facilidades na forma do pagamento: contratos a longo prazo sem juros, isenção de pagamento do *cânon* e até recebimento em espécie para os que não tinham dinheiro efetivo.

este. No final desta operação estavam nas mãos de Díaz Vélez 44 léguas quadradas contínuas. Mas para ter uma idéia mais precisa da propriedade dos Díaz Vélez seria preciso somar a estas terras aquelas dadas em enfiteuse em outros pontos da província, somando o total 142 léguas quadradas (383.258 ha) até 1830.

Assim, desde a *merced*, passando pela enfiteuse, as transferências, e as vendas do período de Rosas, foi se constituindo a propriedade dos Díaz Vélez no sudeste *bonaerense*, que se manteve sem maiores problemas até 1881, quando foi fundado o povoado de Necochea e parte da propriedade foi expropriada, através da legislação sobre fundação de povoados.

b) Ocorridas em meados do século XIX, numa região de fronteira do estado de São Paulo, as posses de José Teodoro de Souza deixam entrever com clareza alguns dos estratagemas utilizados pelos posseiros na ocupação de grandes extensões de terras. E o que é mais importante: mostram como o direito estabelecido pelo primeiro ocupante vai sendo repassado aos sucessores. Por volta de 1856, José saiu do município de Pouso Alegre, no sul de Minas, para procurar terras na região do Paranapanema, penetrando através de Mogi-Mirim, e rumando em seguida para Botucatu, nessa época apenas uma vila. José saíra de Minas com o firme propósito de formar uma propriedade naquela região. Ao chegar na vila, portanto, tratou de colocar o chefe político local, um conterrâneo capitão da guarda nacional e filiado ao Partido Liberal, a par dos seus objetivos para contar com a sua “aprovação”.

A lei de 1850 e seu regulamento já estavam em vigor, mas naquelas paragens longínquas o braço da justiça demoraria ainda algum tempo para chegar. Contando com isso, José seguiu os conselhos de outro conterrâneo, “entendido em leis” que explicou-lhe como usar o regulamento de 1854 a seu favor, através de um artifício, o *Registro do Vigário*.

O artigo 91 do regulamento determinava que todos os possuidores de terras, qualquer que fosse o título da sua propriedade, seriam obrigados a registrar as terras que possuíam, a partir de prazos fixados na corte e na província do Rio de Janeiro pelo ministro e secretário de Estado dos Negócios do Império, e nas demais províncias pelos seus presidentes. Os vigários de cada uma das Freguesias do Império foram encarregados de receber as declarações para o registro das terras. As declarações deveriam conter o nome do possuidor, a designação da Freguesia em que se situavam, o nome da localidade, sua extensão (se fosse conhecida) e seus limites. O artigo 102 obrigava os vigários a registrarem as declarações dos possuidores sem contestação, em qualquer circunstância. Findos os prazos marcados para os registros, os exemplares das declarações ficariam no arquivo da paróquia e os livros do registro seriam remetidos ao delegado do diretor geral das Terras Públicas da respectiva província, para que se organizasse o registro geral das terras possuídas no Império. O artigo 94 fazia uma ressalva importante: as declarações para o registro não conferiam direito aos possuidores.

O artifício em questão, aconselhado a José Teodoro, era que após escolher o sítio das terras que queria apossar, ele as fizesse registrar pelo vigário de Botucatu mudando a data da posse para o ano de 1847, para escapar da proibição de apossamento da lei de 1850. Assim foi feito e uma porção de terra de 60 km de frente por 150 km de fundos passou do domínio da nação para a posse de José Teodoro.

A legalização da posse poderia ter sido contestada pelo Estado devido ao fato do registro efetuado não servir como prova de ocupação. Mas um fato extraordinário ocorreu na interpretação da lei, que levou-a num sentido contrário à letra da lei, segundo a opinião de especialistas, e transformou o *Registro do Vigário* em fonte de perene perplexidade para os tribunais e meio por excelência para a perpetuação dos “grilos” de terra.<sup>27</sup> Sua importância talvez não tenha sido igualada por nenhum outro dispositivo da lei de terras e seus efeitos perduraram por mais de 100 anos. Nos processos de terras que o estado moveu contra particulares para reaver pedaços do patrimônio público, foi defrontado inúmeras vezes com o *Registro do Vigário* como prova de domínio. Isto é particularmente visível na região do Paranapanema, onde os processos se arrastam até hoje. No caso da posse de José Teodoro, o imenso latifúndio foi sendo recortado e vendido por José e seus herdeiros ao longo dos séculos XIX e XX. No começo a terra valia muito pouco e, em vida, José não recolheu 60 contos das suas vendas (na época 1.000 contos era um grande capital, e 100 contos era um pequeno capital). Nas primeiras vendas recebeu em troca um burro arreado, sacas de sal, espingardas, ponches, facas. Os seus herdeiros se beneficiaram da legislação paulista de 1898 e 1920. Em 1940, o Estado tentou ainda uma vez recuperar parte do latifúndio, já então em mãos de terceiros e não conseguiu porque foi reconhecido como prova de posse imemorial o *Registro do Vigário* de 1847.<sup>28</sup>

A epopéia de José está contada num livro escrito em 1926, que no estilo bem no gosto da historiografia tradicional atribui todos os méritos aos posseiros. Pela ação desbravadora que tiveram, no sertão, e pelo papel que exerceram de empurrar os índios para longe das áreas de fronteira, Oliveira Viana compara a ação dos grileiros e bugreiros do século XIX àquela dos bandeirantes no século XVII (Cobra, 1923; Oliveira Viana, s.d.: 99-100).

### Considerações finais

O processo de ocupação territorial no Brasil e na Argentina teve aspectos semelhantes. O mais evidente, sem dúvida, foi o fato de que, em contraste com o

---

(27) Ainda no Império o conhecido jurista Lafayette Rodrigues Pereira expressou com clareza essa opinião em parecer de 30 de maio de 1899. Em períodos mais recentes Manuel Linhares de Lacerda e Messias Junqueira são da mesma opinião. Cf. Silva, L. (1996: 172-75).

(28) Comarca de Santa Cruz do Rio Pardo, Ação de discriminação de terras devolutas (A posse... 1940).  
Economia e Sociedade, Campinas, (12): 109-41, jun. 1999.

ocorrido em outros países onde a incorporação dos “espaços vazios” também constituiu uma característica marcante (por exemplo, os Estados Unidos da América), a ocupação territorial no Brasil e na Argentina quase não implicou a expansão das suas fronteiras externas.

A fronteira externa do Brasil, tal como existe hoje, já estava basicamente definida no século XVIII e sofreu poucos ajustes ao longo do século XIX. Por outro lado, a Cédula Real de Espanha, criadora do Vice Reinado do Rio da Prata, foi a origem única do título territorial da República Argentina, constituída desde a revolução de 25 de maio de 1810, e reconhecida pela Espanha em 1863. Sua extensão primitiva não aumentou desde então.

Entretanto, em ambos os países, ao se formar o Estado nacional, a parte efetivamente ocupada do território não passava de uma porção ínfima dos seus territórios e a fronteira interna moveu-se lentamente. Seu processo de expansão foi determinado por um complexo conjunto de fatores que distinguiram os dois países.

No caso do Brasil, desde que começou a exploração mais sistemática das terras, houve pelo menos dois tipos de avanço da fronteira: um associado à agricultura de subsistência e outro à agricultura de exportação. A partir do século XIX, pode-se distinguir quatro movimentos de expansão da fronteira motivados pela economia agro-exportadora: a fronteira do café paulista, de 1850 a 1930, mais ou menos, a fronteira da borracha na Amazônia, 1890/1910, aproximadamente, a fronteira do café no Paraná, 1930/60 e finalmente a nova colonização da Amazônia, a partir de 1970.<sup>29</sup>

Para o interior do país não penetraram exércitos de povoadores, mas apenas pequenos grupos ou indivíduos isolados, que aqui e ali obtiveram algum êxito, mas que pelo número reduzido que representavam, não lograram realizar um verdadeiro povoamento. O historiador alemão Handelman,<sup>30</sup> escrevendo em 1860, já se referia aos aspectos característicos da marcha do povoamento brasileiro dizendo que aqui o grosso do exército de colonizadores, após um rápido êxito, permanecia estacionado, devido ao seu caráter fracionado, como postos avançados isolados, sem uma ligação regular com a retaguarda, só podendo esperar auxílio num futuro remoto com a multiplicação do número de habitantes.

Este avanço da fronteira, linear e por núcleos, ocorreu preferencialmente nas áreas de mata, desprezando-se os campos, pelo menos no que diz respeito à agricultura. Pelo mesmo motivo as zonas pioneiras não formavam ainda, em 1950, uma faixa contínua, mas ficavam a grandes distâncias uma das outras, separadas por várias centenas de quilômetros de terras de povoamento escasso e economicamente estagnadas (Waibel, 1979).

---

(29) Cf. Katzman (1975: 269). Sobre esta última ver Machado (1992: 27-55). Os movimentos de fronteira do século XX têm características diferentes daqueles ocorridos no século XIX e não podem ser tratados no âmbito deste trabalho.

(30) Cf. Handelman (1982, v. 2: 121).

A Argentina, neste ponto, assemelhou-se mais aos Estados Unidos. Nos dois países, mais do que qualquer outro fator, os índios, de caráter guerreiro, obrigaram os povoadores a manterem-se unidos e a que seu deslocamento assumisse a natureza de um cerrado movimento militar. Embora a topografia absolutamente plana e a vegetação aberta dos pampas facultasse uma expansão rápida dos europeus em todas as direções, a colonização primeiro espanhola e depois “criolla” ficou restringida, até os anos do decênio de 1870, a uma região relativamente pequena, a oeste e ao sul de Buenos Aires, em virtude da resistência dos índios montados e aguerridos.

No Brasil, o verdadeiro fator de retardamento do avanço do povoamento não foi o índio mas sim a mata impenetrável e fechada. Ao mesmo tempo que os índios relativamente pouco numerosos e de caráter pouco agressivo não representavam um empecilho ao devassamento do interior do Brasil, a descoberta de ouro e diamantes atraía os colonos europeus rapidamente para o interior da mata virgem. Mas isto, de modo geral, não trouxe somente vantagens ao país. Embora deva-se à exploração do ouro a criação de alguns centros culturais antigos no longínquo interior, também se deve a ele a desativação de um grande número de cidades.

A natureza diferente dos obstáculos à penetração do povoamento acarretou, por sua vez, conseqüências diversas do ponto de vista das relações entre a construção do Estado nacional e o avanço da fronteira. Enquanto na Argentina o processo de ocupação econômica da fronteira andou mais estreitamente associado à formação do Estado, caracterizando assim mais fortemente um processo tanto político – no sentido estrito – quanto econômico, no Brasil esta simultaneidade é menos marcante. Com exceção dos casos bastante conhecidos do Acre e do Rio Grande do Sul, onde o povoamento e a ocupação produtiva precisaram do amparo político estatal, no restante do país a fronteira moveu-se quase que exclusivamente ao sabor das oscilações econômicas e dos interesses privados.

A historiografia tradicional de ambos os países costuma atribuir à legislação agrária a causa da predominância da grande propriedade, às vezes fazendo remontar sua origem à época colonial. Procuramos matizar esta afirmação, distinguindo a origem histórica do latifúndio das razões da sua manutenção como padrão de ocupação territorial.

A legislação sobre terras foi um instrumento utilizado pelo Estado, no século XIX, para dirigir o avanço da fronteira, de modo que viabilizasse: 1) a incorporação das terras indígenas, movimento que mobilizou vastos recursos humanos e materiais no caso da Argentina; 2) que o processo de apropriação das terras novas não fugisse do controle das classes dominantes tradicionais. Provavelmente derivou deste fato o caráter imediatista da legislação de terras que acompanhou cada etapa na marcha da fronteira com alguma intervenção do Legislativo. No caso da sociedade argentina, a existência de uma coincidência

marcante entre a classe politicamente dirigente e a classe economicamente dominante tornava a influência dessas classes sobre o Estado mais eficiente.

Esta eficiência ficou comprovada pelo fato de que, quando foi sancionada a lei de imigração – lei Avellaneda de 1876 –, as melhores terras já estavam apropriadas. Passados 12 anos da adoção da lei (1888), só existiam seis colônias em Territórios Nacionais, duas em Córdoba e uma em Buenos Aires (Olavarría), embora as solicitações ou concessões fossem muito mais numerosas (Gori, 1986: 95).

Uma afirmação ocasionalmente repetida por analistas de diferentes matizes é que enquanto nos Estados Unidos as terras na fronteira eram públicas, na Argentina e no Brasil, no momento da grande expansão da fronteira agrícola no final do século XIX, as terras já estavam apropriadas.<sup>31</sup> Concordando com Katzman (1975: 266-85), não achamos que esta seja a diferença. Acreditamos que o aprofundamento da análise levaria a demonstrar que, mesmo no caso argentino, onde a afirmação é parcialmente verdadeira, a apropriação das terras públicas efetuada pela elite agrária não foi uma herança do passado, mas resultou de uma política deliberada de discriminação das populações nativas e dos imigrantes.

A questão territorial em países como a Argentina e o Brasil, onde o povoamento (de tipo “civilizador”) dos “espaços vazios” esteve vinculado à colonização estrangeira, precisa ser vista associada ao fenômeno migratório que transferiu população do velho para o novo mundo. Ao privilegiar os aspectos das políticas de terras que diziam respeito especificamente à constituição da propriedade privada da terra (e da constituição do mercado de terras), deixamos propositadamente de lado os aspectos contidos nestas políticas que objetivavam principalmente funcionar como chamariz de imigrantes. Entretanto, não deixamos de observar que o rápido crescimento das economias latino-americanas no final do século XIX foi resultado da combinação particular de três fatores, dentre os quais o enorme estoque de terras férteis era apenas um dos elementos. A mão-de-obra e o capital, muitas vezes estrangeiro, eram os outros dois. Ressalta no caso brasileiro e argentino a utilização em larga escala da mão-de-obra imigrante. Os efeitos dessa imigração em massa continuam sendo objeto de reflexão. No caso argentino, por exemplo, Taylor chamou atenção para o que chamou de “fardo demográfico” (*demographic burden*): uma política imigratória menos restritiva do que a australiana e um salário atraente para a mão-de-obra italiana e espanhola (efeito do gap salarial entre os países do velho e do novo mundo) ocasionaram uma população com um perfil jovem e descapitalizado. Enquanto isso, a política imigratória australiana tendeu a manter os salários elevados, que por sua vez não atraíam (o *gap* era menor) na mesma proporção os ingleses.

Esta é uma tentativa de explicar as fraquezas que apareceram na sociedade argentina na década de 20, quando o fechamento da fronteira condenou

---

(31) Ver por exemplo Barraclough & Domike (1966: 408).

inapelavelmente o sistema de produção extensivo na base da mão-de-obra imigrante, dos empréstimos ingleses e da incorporação de novas terras.

Mesmo sem entrar no mérito das diferenças existentes entre a Argentina e o Brasil no que concerne a políticas de mão-de-obra, acreditamos poder afirmar a existência de um traço comum no processo do avanço da fronteira no século XIX – o fato da terra ter sido monopolizada por poucos – e que repercutiu de modo similar, nos dois países: a manutenção de uma elevada renda da terra para esta camada exclusiva de proprietários.

Por último gostaríamos de mostrar como, sob certos ângulos, o caso brasileiro contrasta fortemente com o caso argentino. Em primeiro lugar, há um grau de complexidade maior, devido à dificuldade de se seguirem etapas no avanço da fronteira, tendo em vista o caráter da ocupação, fundamentalmente de cunho privado, formando investidas para o interior do território que às vezes retrocediam ao ponto inicial. No período abarcado por este trabalho, o Estado não teve uma participação semelhante à do Estado argentino na expansão da fronteira, e limitou sua ação à promulgação da Lei de Terras que deveria constituir o primeiro passo para a elaboração de uma política agrária de formação da pequena propriedade. Ao contrário disso, a lei de 1850 serviu para legitimar, ao longo do tempo, a passagem de grandes extensões de terras públicas para o domínio privado, em poucas mãos. O estoque considerável de terras devolutas ainda restante – até 1920, apenas 20,7% do território se achavam efetivamente ocupados por estabelecimentos agrícolas – mostra como o assunto da fronteira estava longe de se encerrar em 1920 (PNUD/INCRA, 1997).

Em segundo lugar, pelas características dos proprietários de terras brasileiros que não podem ser vistos como formando um todo homogêneo devido às marcadas diferenças regionais. Se, por um lado, é certo que alguns interesses eram comuns a todos eles, como a distorção da lei de 1850 em seu benefício, por outro, certas questões causavam profundas divergências, como a política de imigração e o programa de valorização do café adotado pela primeira vez em 1906.

Em terceiro lugar, sobressai a diferença em relação à forma de apropriação. Apesar da historiografia tradicional atribuir às *sesmarias* o papel de formadora de latifúndios, a realidade reservou esse papel para a posse, recurso utilizado em todas as regiões do país, antes, durante e depois da vigência da lei de terras de 1850.

Por último, retomando a hipótese levantada por Diaz-Alejandro a propósito do efeito (menor dinamismo e igualdade social) sobre as sociedades, formadas através da incorporação de terras novas, de passar-se das terras mais

férteis para as menos férteis,<sup>32</sup> o que pode ser acrescentado, a partir do caso brasileiro, é que tal não foi o caso no processo de expansão da fronteira do café através do oeste paulista, onde se encontravam as famosas terras “roxas”, conhecidas pelas suas propriedades de fertilidade e umidade, superiores àquelas encontráveis no vale do Paraíba de onde o café migrou.

Ligia Maria Osorio Silva é Professora do Instituto de Economia da UNICAMP e María Verónica Secreto é Doutoranda do Instituto de Economia da UNICAMP.

### Referências bibliográficas

- ALENCASTRO, L. F. *Le commerce des vivants: traite d’esclaves et “Pax Lusitana” dans l’Atlantique Sud*. Paris: Universidade de Paris X, 1986.
- A POSSE de José Teodoro de Sousa. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1940. 52 p.
- ARECES, N., OSSANA, E. *Rivadavia y su tiempo*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1984.
- ARRIGHI, G. *O longo século XX*. Rio de Janeiro: Contraponto/São Paulo: UNESP, 1996. p. 47-52.
- AVELLANEDA, N. *Manifiesto en el pleito que sigue el fiscal del estado contra la tenencia del general D. Eustáquio Díaz Vélez sobre un título de propiedad*. Buenos Aires: Imprenta del Siglo, 1865.
- BAGÚ, S. *El plan económico del grupo rivadaviano (1811-1827)*. Rosario: Universidad Nacional del Litoral, 1966.
- BARRACLOUGH, S., DOMIKE, A. Agrarian structure in seven Latin American countries. *Land Economics*, v. 42, Nov. 1966.
- BERTOLA, L. Fases, tendencias y ciclos en las economías de Argentina Brasil y Uruguay, 1870-1990. *Serie Documentos de Trabajo*, Montevideo, 1996.
- \_\_\_\_\_, PORCILE, G. Argentina, Brazil, Uruguay and the world economy: an approach to different convergence and divergence regimes. [s.n.t.].
- CAMACHO, R. *Legislación rural argentina*. Buenos Aires: Las Heras, 1944.
- CÁRCANO, M. A. *Evolución histórica del régimen de la tierra pública (1917)*. Buenos Aires: Eudeba, 1972.
- CARVALHO, J. M. *Teatro de sombras: a política imperial*. São Paulo: Vertice/Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988. (Formação do Brasil, 4).
- COBRA, A. N. *Em um recanto do sertão paulista*. São Paulo: [s.n.], 1923.

---

(32) Caso que se encaixa como uma luva na ilustração da tese teórica do economista clássico David Ricardo, para explicar a natureza da renda da terra.

- CONDE, R. C. Patrones de asentamiento y explotación agropecuaria en los nuevos territorios argentinos (1890-1910). In: JARA, A. (Ed.). *Tierras nuevas*. 2. ed. México: [s.n.], 1973.
- DEAN, W. Latifundia and land policy in nineteenth century Brazil. *Hispanic American Historical Review*, v. 51, n. 4, Sept. 1971.
- DIAZ ALEJANDRO, C. F. Argentina, Australia and Brazil before 1929. In: PLATT, DI TELLA, G. *Argentina, Australia and Canada*. New York: St. Martin's Press, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Ensayos sobre la historia económica argentina*. Buenos Aires: Amorrortu, 1983.
- DI TELLA, G., ZYMELMAN, M. *Los ciclos económicos argentinos*. Buenos Aires: [s.n.], 1973.
- DONGHI, H. La expansión ganadera en la Provincia de Buenos Aires (1810-1852). In: DI TELLA, T., DONGHI, H. *Los fragmentos del poder*. Buenos Aires: J. Alvarez, 1969.
- DONGHI, T. H. Canción de Otoño en Primavera: previsiones sobre la crisis de la agricultura argentina (1894-1930). In: EL ESPEJO de la historia. Buenos Aires: Sudamericana, 1987.
- FERNANDES, F. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- FRAGOSO, J. L. R. *Homens de grossa aventura: acumulação e hierarquia na praça mercantil do Rio de Janeiro (1790-1830)*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1992.
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. 6. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- GALLO, E. *La pampa gringa*. Buenos Aires: Ed. Sudamericana, 1984.
- GLADE, W. America Latina y la economía internacional 1870-1914. In: BETHELL, L. (Ed.). *Historia de America Latina*. Barcelona: Crítica, 1991.
- GODECHOT, J. L. *Les institutions de la France sous la Révolution et l'empire*. Paris: Université de France, 1989.
- GORI, G. *Inmigración y colonización en la Argentina*. Buenos Aires: Ed. Universitaria, 1986.
- GRAHAM, R. Landowners and the overthrow of the Empire. *Luso-Brazilian Review*, v. 7, n. 2, 1970.
- GRANZIERA, R. G. *A guerra do Paraguai e o capitalismo no Brasil*. São Paulo: Hucitec/Campinas: UNICAMP, 1979.
- HANDELMANN, H. *História do Brasil (1860)*. 4. ed. São Paulo: Melhoramentos, 1982. vol. 2.
- IBGE/INCRA. Censo Agropecuário. In: PNUD/INCRA. *Atlas fundiário*. Brasília: 1997a.
- \_\_\_\_\_. Estatísticas Cadastrais. In: PNUD/INCRA. *Atlas fundiário*. Brasília, 1997b.

- JARA, A. Ocupación de la tierra, poblamiento y frontera. In: \_\_\_\_\_ (Ed.). *Tierras nuevas*. 2. ed. México: [s.n.], 1973.
- KATZMAN, M. The Brazilian frontier in comparative perspective. *Comparative Studies in Society and History*, v.17, n. 3, Jul. 1975.
- LAMAS, A. *Rivadavia y la legislación de las tierras públicas*. Buenos Aires: [s.n., s.d.].
- LEWIS, C. *The Argentina: from economic growth to economic retardation (1850s-1980s)*. A review of the economic and social history literature. [s.n.t.].
- LYNCH, J. From independence to national organization. In: BETHELL, L. (Org.). *Argentina since independence*. New York: Cambridge University Press, 1993.
- MACHADO, L. O. A fronteira agrícola na Amazônia brasileira. *Revista Brasileira de Geografia*, v. 54, n. 2, p. 27-55, abr./jun. 1992.
- MARTINS, J. S. *O cativo da terra*. São Paulo: LECH, 1979. (Brasil ontem e hoje, 6).
- MARX, K. *Capital*. London: Lawrence & Wishart, v. 3, pt. 7, Chap. 48. [s.n.t.].
- MELO, E. C. *O norte agrário e o império*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1984.
- ODDONE, J. *La burguesía terrateniente argentina*. Buenos Aires [s.n.], 1966.
- OLIVEIRA VIANA, F. J. *Evolução do povo brasileiro*. São Paulo: Monteiro Lobato, [s.d.].
- PNUD/INCRA. Análise estatística (tendências evolutivas). In: ATLAS Fundiário. Brasília, 1997.
- POLANYI, K. *A grande transformação*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- REYDON, B., PLATA, L. La intervención en el mercado de tierras: posibilidades y limitaciones. In: \_\_\_\_\_, RAMOS, P. (Org.). *Mercado y políticas de tierras*. Campinas: UNICAMP. IE, 1996.
- RICARDO, D. *Principles of political economy*. London: [s.n.], 1821.
- SCOBIE, J. R. *Revolucion en las pampas*. Buenos Aires: Solar, 1982.
- SILVA, L. O. *Terras devolutas e latifúndio (efeitos da lei de 1850)*. Campinas: Ed. Unicamp, 1996.
- SOLBERG, C. Argentina y Canadá: una perspectiva comparada sobre su desarrollo económico, 1919-1939. *Desarrollo Económico*, v. 21, n. 82, jul./set. 1981.
- \_\_\_\_\_. Land tenure and land settlement: policy and patterns in the Canadian prairies and the Argentine pampas, 1880-1930. In: PLATT, DI TELLA, G. (Ed.). *Argentina, Australia and Canada*. New York: St. Martin's Press, 1986. p. 53-75.
- TAYLOR, A. External dependence, demographic burdens, and Argentine decline after the Belle Epoque. *The Journal of Economic History*, v. 52, n. 4, p. 907-36, Dec. 1992.
- TEIXEIRA DE FREITAS. *Consolidação das leis civis (1858)*. 5. ed. Rio de Janeiro: Jacinto Ribeiro, 1915.
- WAIBEL, L. *Capítulos de geografia tropical e do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 1979.

## **Resumo**

Em meados do século XIX, a propriedade privada da terra foi criada nos países da América Latina, por leis agrárias que separaram juridicamente as terras públicas (pertencentes aos Estados) das terras particulares, estabelecendo a compra como meio fundamental de aquisição de domínio. Esta intervenção estatal na economia que visava à formação de um mercado de terras nas antigas colônias européias deve ser entendida como fazendo parte do processo de formação do mercado mundial de terras e de produtos agrícolas, que inseriu definitivamente essas regiões na economia capitalista. Procuramos neste trabalho analisar as principais leis agrárias que nortearam a apropriação da terra no Brasil e na Argentina, destacando o modo pelo qual os regimes jurídicos da propriedade territorial, mediados pela prática da sua aplicação, circunscreveram as condições dentro das quais esta incorporação pode se fazer e determinaram as características das estruturas fundiárias emergentes. As conclusões avançadas pelo artigo são de que a legislação de terras foi o principal instrumento utilizado pelo Estado, no século XIX, para dirigir o avanço da fronteira, de modo que viabilizasse: 1) a incorporação das terras indígenas; e 2) que o processo de apropriação das terras novas não fugisse do controle das classes dominantes tradicionais. Por outro lado, procuramos destacar as diferenças existentes no caso argentino e brasileiro.

**Palavras-chave:** Propriedade rural – Legislação; Direito agrário – Brasil – Argentina; Brasil – Fronteiras; Argentina – Fronteiras.

## **Abstract**

The question as to how much of the economic backwardness of Latin-American countries such as Argentina and Brazil can in some extent be attributed to the agrarian land structures set up in the middle of the nineteenth century constitutes the main motivation of this paper. Concentration of land ownership has been one of the most permanent characteristics of both countries and traditional historiography customarily attributes the cause of the predominance of large landholdings (latifundia) to agrarian legislation sometimes inherited of the colonial epoch. We have tried to scrutinize this affirmation by distinguishing the historical origin of the latifundia from the reasons for its maintenance as the model of territorial occupation throughout the nineteenth and twentieth centuries. Our argument is that land legislation was an instrument utilized by the national states in the nineteenth century to direct the advance of the frontier in a way that made viable: 1) the incorporation of indigenous lands, a movement that mobilized vast human and material resources in the case of Argentina; 2) that the process of appropriation of new lands did not escape the control of the traditional dominant classes in spite of some experiments with colonization centred in family-owned farms carried out in both countries. Along with the similar features of land occupation and appropriation pointed out we tried to stress the differences that strongly contrasts the Brazilian case: a) greater degree of complexity; b) diminished participation of the state in the occupation process; c) heterogeneity of the landholders due to the marked regional differences; d) the considerable amount of public land which extended the frontier process late in the twentieth century; e) the place reserved to squatting, recourse utilized in all regions of the Country in all times.

**Key words:** Landholding; Agrarian legislation; Brazil – Frontier; Argentina – Frontier.