e - premissas
revista de estudos estratégicos
ISSN 1981 – 1438
Nº 2 janeiro/junho 2007

A regulação institucional da propriedade da terra no Brasil: uma necessidade urgente[2]

Bastiaan Philip Reydon
Bastiaan Philip Reydon é professor assistente Doutor do NEA/IE/UNICAMP.

Introdução

Historicamente a realidade fundiária brasileira, quer rural quer urbana, foi marcada pela existência de regulação formal, mas não aplicada integralmente, fazendo com que as regras do acesso à terra sejam bastante frágeis e incipientes. A Lei de Terras aprovada em 1850 e regulamentada em 1854 teve os seguintes principais objetivos: ordenar a apropriação territorial no Brasil; acabar com a posse; fazer um cadastro de terras; financiar a imigração; criar um setor agrícola de pequenos proprietários; tornar a terra uma garantia confiável para empréstimos e funcionar como um chamariz para a imigração.

Contudo, não foi isso que aconteceu: a terra quer rural quer urbana permanece até o presente apenas com controles que garantem a propriedade, mas que não regulam o seu uso. Se até o presente não há nem cadastro dos imóveis privados nem das terras públicas (devolutas ou outras) quanto mais alguma forma de regulação social adequada. Sendo a terra, portanto, passível de qualquer tipo de utilização pelos proprietários, desde a especulativa, passando pela produtiva até a predatória. Até hoje não se tem noção das terras pertencentes ao Estado pelos vários mecanismos existentes; nem mesmo as terras devolutas definidas na Lei de Terras foram discriminadas.

Osório Silva (1996) afirma que partiu dos grandes proprietários a maior resistência à aplicação da Lei de Terras. Essa resistência se explica porque ao se recusarem a demarcar suas terras (definindo legalmente seus direitos de propriedade) os fazendeiros ficavam livres para manter reservas de terra para apropriação futura (ou seja, o poder de fato sobre os direitos de propriedade). Essa atitude denotava o quanto o

2 O Autor contou com contribuições em versões anteriores de Juliano Costa Gonçalves e de Ana Karina Bueno.

ISSN 1981 – 1438
Nº 2 janeiro/junho 2007

processo de apropriação fundiário predatório era extenso e, ao mesmo tempo, quão fracos eram o Estado e o ambiente institucional para imporem restrições à obtenção de terras públicas através da figura da posse. As conseqüências desse processo são bastante abrangentes, desde estabelecer fronteiras entre ricos e pobres, determinar o desenvolvimento tecnológico setorial, a organização da produção, até definir regiões urbanas mais ou menos valorizadas e/ou preservadas.

O principal objetivo deste artigo é mostrar que parte significativa dos problemas crônicos de uso e ocupação do solo rural e urbano na realidade brasileira decorre da falta de regulação adequada nesses mercados. E essa falta de regulação, efetiva e não de regras, decorre e é determinada pelas possibilidades de se especular com terras – isto é, ganhar dinheiro com a compra, manutenção e posterior revenda de terras em qualquer de suas formas3.

Também se mostra que as regras que visavam à efetiva regulação desses mercados através de legislações acabaram sendo sempre burladas ou não fiscalizadas, gerando condições mais propícias à especulação para alguns. Portanto, a regulação ideal seria aquela na qual a sociedade pudesse definir o uso adequado do solo quer do ponto de vista produtivo, quer para habitações, preservando simultaneamente o meio ambiente: no meio rural, seria através do efetivo controle da ocupação das terras devolutas e das transformações nelas operadas, assim como através de zoneamentos; no espaço urbano, criando espaços de especulação, normalmente com loteamentos para classes de renda elevada, para os capitais aplicados nessa esfera, e, simultaneamente, preservando o meio ambiente e criando espaços de formação de loteamentos de classe média e baixa.

Esses assuntos serão tratados teoricamente nos itens dois e três que, respectivamente, mostram o papel das instituições na organização econômica e o

3 Em Reydon (1992) apresentamos que toda e qualquer decisão de investir, quer na forma de aquisição de ativos quer na produção, segundo Keynes (1936), leva em conta uma aposta no retorno futuro dessa aquisição. Como o futuro é incerto, o ambiente institucional, nas palavras de Keynes a convenção – isto é, as regras estabelecidas (explicitamente ou implicitamente) –, é que dá parâmetros melhores para essa aposta. O que se verifica é que o ambiente institucional criado para a propriedade da terra no Brasil sempre gerou ganhos elevados para os especuladores nesse mercado.

ISSN 1981 – 1438
Nº 2 janeiro/junho 2007

processo de estruturação institucional do mercado de terras rural e urbano do Brasil. O item quatro mostra, a partir dos casos das dinâmicas dos mercados de terras urbanos (das cidades do Rio de Janeiro, São Paulo e Campinas) e rurais nos Estados de São Paulo, Piauí e Amazônia, exemplos de formas de especular com terras mais presentes na realidade brasileira.

Nas conclusões, além de se procurar sintetizar o conjunto do estudo, faz-se uma proposta de intervenção nos mercados de terras brasileiros para reduzir o seu uso especulativo através de uma efetiva regulação do mercado de terras.

2. A especulação e a regulação institucional da terra: aspectos teóricos

A terra é um meio de produção essencial, na medida em que é sobre ela que os processos produtivos (agrícolas e não agrícolas) se desenvolvem e que os assentamentos humanos (urbanos ou rurais) se estabelecem. Ela é também fonte de vida para uma enorme população rural, cuja estrutura de representação simbólica garante a continuidade das tradições e valores. A terra é, ao fim e ao cabo, a própria natureza, ou seja, o ambiente natural no qual os homens existem.

A possibilidade de se utilizar a terra para fins especulativos decorre do fato de os mercados de terras fazerem parte de economias de mercado, como chamou Polanyi. Para ele, "a economia de mercado é o sistema econômico controlado, regulado e dirigido apenas por mercados; (...). Uma economia desse tipo se origina da expectativa de que os seres humanos se comportem de maneira tal a atingir o máximo de ganhos monetários" (Polanyi, 1980:81).

Nas economias de mercado, os proprietários de riqueza adquirem diferentes tipos de ativos[4], com diferentes níveis de liquidez para se protegerem das incertezas existentes nas economias. Estes procuram antever a psicologia do mercado de diferentes

4 Qualquer bem adquirido com o fim de produzir rendas ou para o qual exista a expectativa de que seu valor se eleve em relação ao seu preço de aquisição é considerado um ativo. Nesse sentido, todos os bens podem ser tratados como ativos.

ISSN 1981 – 1438
Nº 2 janeiro/junho 2007

ativos e decidem comprar aqueles que, segundo as suas expectativas, lhes proporcionarão maior retorno líquido.

A terra como um ativo apresenta três características importantes: a) é escassa, só existe em quantias fixas e não pode ser facilmente criada; b) não é móvel; e c) é durável, já que não pode ser destruída facilmente. Essas características fazem da terra um ativo atraente como fator produtivo, como garantia para o crédito e como reserva de valor.

A terra, além de possuir características gerais de um ativo, ainda conta com as seguintes condições específicas: a) tem um mercado secundário constituído; e b) é economicamente escassa. Assim, tanto a geração de tecnologia para a elevação do seu rendimento físico quanto medidas administrativas, por exemplo, regulação efetiva dos mercados de terras, podem alterar o grau de escassez da terra.

Nesse contexto, o preço da terra enquanto ativo é o resultado das negociações entre compradores e vendedores no mercado de terras. O negócio é sempre feito quando o comprador tem expectativas mais elevadas sobre os ganhos futuros daquela terra do que o vendedor. Mas há um poder diferenciado nesse mercado: como os proprietários especulam sobre os preços futuros dos seus estoques de terras, vendendo-as quando pensam ser o melhor momento, a terra pode ser tratada com sendo negociada num mercado de preços 'flex'[5]. Isso significa que os proprietários de terras, os ofertantes no mercado, apenas a vendem quando há um demandante que ofereça um preço que supere sua expectativa de ganhos com a propriedade da terra.

Os proprietários têm, portanto, um grande poder nesse mercado, podendo manter estoques de terras e vendê-las quando entenderem ser o momento adequado para maximizar seus ganhos. Porém, quando por qualquer razão o proprietário se encontrar fragilizado, necessitando vender sua propriedade, o seu preço de oferta poderá ser

5 O mercado pode se tornar 'spot' quando os proprietários, normalmente por razões extra-econômicas, necessitam de liquidez imediata (por exemplo, necessidade de saldar dívida). Se essa circunstância se torna generalizada, o preço da terra pode cair acentuadamente.

ISSN 1981 – 1438
Nº 2 janeiro/junho 2007

relativamente mais baixo. Aqui, por exemplo, a regulação estatal pode ter um papel preponderante ao estabelecer limites ou organizar o mercado.

Um mercado de terras somente se forma a partir da aceitação generalizada da propriedade da terra, independentemente de sua forma, assim como das garantias da manutenção dessa forma. Portanto, se ocorrem mudanças na legislação ou nas garantias dadas à propriedade da terra, a sua condição de ativo se relativiza, fazendo com que o risco associado à sua aquisição se eleve, diminuindo a sua liquidez, reduzindo seu preço.

Portanto, é a regulação institucional que, ao garantir a propriedade da terra, tem um papel fundamental na determinação de seu preço e na possibilidade de se exercer alguma especulação fundiária6.

Para compreender o papel da regulação institucional no mercado de terras pode-se recorrer a Polanyi (1980) que observou que no capitalismo, ao ocorrer a conversão da terra numa mercadoria fictícia, houve uma tendência de transferir a regulação sobre a terra (ou seja, a natureza) ao mercado, subordinando a vida ao sistema econômico de mercado. É dele a idéia de que os três mercados, do dinheiro, de trabalho e de terras, por serem fictícios, requerem uma regulação estatal estrita. São mercados que jamais serão "auto-regulados", como os mercados das demais mercadorias. Conforme Polanyi (1980:88):

"A história social do século dezenove foi, assim, o resultado de um duplo movimento; a ampliação da organização do mercado em relação às mercadorias genuínas foi acompanhada pela sua restrição em relação às mercadorias fictícias.

6 Internacionalmente, também há evidências de que esse tipo de processo ocorre, mas com algum tipo de regulação para que não se inviabilize a própria especulação, conforme Hobsbawm (1995:257): "Mesmo no ocidente, o velho lema do homem de negócios do século XIX 'Onde tem lama, tem grana' (ou seja, poluição quer dizer dinheiro) ainda era convincente, sobretudo para construtores de estradas e 'incorporadores' imobiliários, que descobriram os incríveis lucros a serem obtidos numa era de boom secular de especulação que não podia dar errado. Tudo o que se precisava fazer era esperar que o valor do terreno certo subisse até a estratosfera. Um único prédio bem situado podia fazer do sujeito um multimilionário praticamente sem custo, pois ele podia tomar empréstimos sob a garantia da futura construção, e mais empréstimos ainda quando o valor desta (construída ou não, ocupada ou não) continuasse a crescer. Acabou, como sempre, havendo um crash – a Era de Ouro acabou, como os booms anteriores, num colapso de imóveis e bancos –, mas até então os centros das cidades, grandes e pequenos, foram postos abaixo e 'incorporados' por todo o mundo, incidentalmente destruindo catedrais medievais em cidades tais como Worcester, na Grã-

ISSN 1981 – 1438
Nº 2 janeiro/junho 2007

Enquanto, de um lado, os mercados se difundiam sobre toda a face do globo e a quantidade de bens envolvidos assumiu proporções inacreditáveis, de outro lado uma rede de medidas e políticas se integravam em poderosas instituições destinadas a cercear a ação do mercado relativa ao trabalho, à terra e ao dinheiro... A sociedade se protegeu contra os perigos inerentes a um sistema de mercado auto-regulável, e este foi o único aspecto abrangente na história desse período."

O êxito maior ou menor em restringir os determinantes de mercado no uso da terra, bem como o modo como isso foi feito, parece diferenciar as experiências internacionais em termos de bem-estar e eficiência na agricultura e nas cidades. Na verdade, as instituições e o ambiente institucional7 construídos para regular o mercado de terras procuram definir, regular e limitar os direitos de propriedade sobre a terra, em favor de objetivos socialmente definidos.

Por direitos de propriedade entendem-se os direitos que os indivíduos têm sobre bens e serviços. Esses direitos conformam o direito de vender (ou alugar) um ativo; o direito de usar e derivar renda de um ativo e o direito de legar (transferindo os direitos para os outros) um ativo. Conforme Alston (1998:3):

"Os direitos de propriedade são impostos de três modos. Os próprios indivíduos impõem seus direitos, por exemplo, nós colocamos travas em nossas portas e protegemos nossa propriedade. Sanções sociais tais como o ostracismo podem impedir os indivíduos de violar os direitos dos outros. O poder coercitivo do Estado é também usado para impor direitos de propriedade, por exemplo quando a polícia expulsa invasores de propriedade."

A partir dos direitos de propriedade impostos, são North (1990) e Alston (1998) que mostram que a forma e a natureza dos *direitos de propriedade* influenciam o

Bretanha ou capitais coloniais espanholas como Lima, no Peru".

7 Por Ambiente Institucional entendem-se "as regras do jogo que definem o contexto no qual a atividade econômica acontece" (Williamson, 1996:378).

ISSN 1981 – 1438
Nº 2 janeiro/junho 2007

desempenho econômico porque determinam os custos de transformação e transação8. E que, portanto, jogam um papel preponderante na definição das formas de coordenação econômica nas várias esferas da atividade humana.

Pode-se concluir do dito acima que:

- Nas economias de mercado há a utilização de ativos para especular;
- A terra, rural e urbana, é passível de ser utilizada para fins especulativos;
- Há necessidade que o Estado regule o mercado de terras, pois este não é um mercado auto-regulado;

A forma, os instrumentos, enfim, o padrão da regulação dos mercados de terras interfere diretamente nos processos especulativos, produtivos, ambientais e sociais determinando suas dinâmicas rurais e urbanas.

No caso brasileiro, o próximo capítulo mostrará como foi gestada a legislação e quais as suas principais características. E que, apesar de existirem legislação e atribuição de responsabilidades institucionais, estas ou são ambíguas ou passíveis de não-cumprimento sem maiores ônus, beneficiando sempre os especuladores com terras em prejuízo das classes menos favorecidas e do meio ambiente.

3. O problema agrário e a gênese dos mercados de terras: a não-regulação

Desde a descoberta do Brasil, mas mais intensamente desde a ocupação nos anos 1530, até a Lei de Terras, as regras de ocupação do solo urbano e rural eram definidas a partir do poder do rei, da Igreja e do poder político e físico dos ocupantes. Da fase de ocupação inicial, através do poder outorgado pelo rei até o surgimento de

8 Eggertsson (1990; 1999) argumenta que o ambiente institucional influencia o desempenho econômico e o bem-estar social porque age sobre a estrutura de incentivos das firmas, estimulando ou não a incorporação de progresso técnico e uma melhor distribuição de renda.

ISSN 1981 – 1438
Nº 2 janeiro/junho 2007

agentes especializados na especulação fundiária foi feita grande parte da ocupação do espaço urbano e rural próximo ao litoral.

A Lei de Terras brasileira (1850), cuja regulamentação se deu apenas em 1856, deve ser entendida num contexto mais geral de estabelecimento de leis que colocavam restrições ao acesso à terra em todo o mundo colonial9. No caso brasileiro, as controvérsias e diferenças de interesses, principalmente entre proprietários do Centro-Sul do país e do Nordeste, dificultaram e adiaram a sua regulamentação. Seus principais objetivos eram:

Organizar o acesso à terra;

Inviabilizar o acesso à terra não ocupada;

Estabelecer um cadastro de terras para definir áreas devolutas (do Estado);

Transformar a terra em ativo confiável como garantia para empréstimos (colateral).

Mas em função dos interesses dos proprietários do país, a Lei de Terras manteve a possibilidade de regularização das posses, possibilitando a ocupação de terras devolutas e inviabilizou o estabelecimento de um cadastro. Isto é, sempre há a possibilidade de serem regularizadas as posses que eram fruto de ocupações de terras devolutas. Além do usucapião (que estabelece que após alguns anos o posseiro pode regularizar sua propriedade), os próprios estados (ou províncias) em alguns momentos históricos concederam propriedades com ou sem títulos. Esse é o mecanismo básico que fez e faz com que nunca fosse estabelecido um cadastro efetivo que inclusive permitiria definir as áreas devolutas, passíveis de utilização por outros tipos de políticas fundiárias.

9 Como na Austrália, por exemplo.

ISSN 1981 – 1438
Nº 2 janeiro/junho 2007

Até a Lei de Terras, o registro das propriedades era feito basicamente junto aos Registros Paroquiais de Terra, sob responsabilidade do vigário local. Esse tipo de registro foi utilizado por muito tempo após a promulgação da Lei de Terras. As mudanças institucionais posteriores a 1822, como, por exemplo, a abolição da escravidão (1888) e a Proclamação da República (1889), longe de questionarem a dinâmica de apropriação de terras do período anterior, fizeram estimulá-la, principalmente no ambiente institucional erigido pela República Velha.

Mas em 1864 uma nova obrigação institucional acaba por estabelecer uma tradição que perdura até os dias de hoje e que acaba gerando uma maior indefinição e incapacidade de se regular efetivamente o mercado de terras: a necessidade de se registrarem as posses e as propriedades nos cartórios. De alguma forma o registro no cartório dá ares de legal ao imóvel sem que haja qualquer mecanismo que garanta isso10. Segundo Osório Silva (1996:165), "a partir de 1864 foi instituída a transcrição do título de domínio em cartório, o que tornou mais difícil aos grileiros obterem uma ante-data nos livros, por isso eles falsificavam documentos com data entre 1856 e 1864". O processo de falsificação de posses e de propriedades pelo setor público e dentro dos cartórios brasileiros é comum e generalizado11.

A Proclamação da República em 1889 e, com ela, a instituição da autonomia dos estados também geraram a possibilidade para que estes demarquem suas terras devolutas e concedam títulos. Isso ocorreu com mais intensidade em alguns estados do que em outros, mas independentemente disso criou mais uma ambigüidade na concessão de títulos e consequentemente incapacidade de regular o mercado de terras[12].

10 A irregularidade mais comum nos Cartórios de Registro é a superposição de várias áreas, ou seja, vários proprietários se dizem donos da mesma terra. Quando isso ocorre, diz-se que a terra possui 'andares', para cada proprietário com título irregular para aquela área acrescenta-se mais um andar. O governo federal está dando um passo decisivo na regulação do mercado de terras rurais e urbanas ao conseguir aprovar a Lei 10.267/2001, na qual os cartórios são obrigados, quando houver qualquer mudança na propriedade, a repassá-la ao INCRA numa planta com os seus limites em forma cartográfica (latitude e longitude).

11 No passado mais distante, isso é verdadeiro para o Rio de Janeiro, segundo Friedman (1999:296): "Vimos que a grilagem fez parte da evolução urbana carioca desde a época colonial, quando as ordens religiosas, nobres e funcionários da Câmara já falsificavam escrituras e documentos..."

12 Apesar disso há a preocupação de regular atestada na tentativa fracassada de regulação da propriedade através do Registro Torrens (1891) na qual os posseiros e

ISSN 1981 – 1438
Nº 2 janeiro/junho 2007

A institucionalização do Registro Público de Terras, em 1900, é, possivelmente, o principal passo para o sistema hoje vigente de registro de imóveis em cartórios. Nessa regra, todos precisam demarcar e registrar seus imóveis, quer rurais quer urbanos, mas sem qualquer fiscalização, e sem que haja um cadastro. O Estado, como também precisaria demarcar e registrar as suas terras (devolutas), o que é impraticável – pois estas são definidas por exclusão –, age, portanto, ilegalmente. Essa obrigatoriedade acaba por potencializar as possibilidades de fraudes nos registros nos cartórios públicos.

Mas foi a promulgação do Código Civil de 1916 que gerou a incapacidade de se regularem efetivamente os mercados de terras no Brasil, tanto por reafirmar o cartório como a instituição de registro como por possibilitar que as terras públicas fossem objeto de usucapião. Nas palavras de Osório Silva (1996:324), "com isso completava-se o quadro para a transformação do Estado num proprietário como os outros. E assim ficava sustentada a doutrina da prescritibilidade das terras devolutas. Ou, em outras palavras, a possibilidade de usucapião das terras devolutas".

Portanto, o Código Civil, por motivos não necessariamente atrelados aos interesses dos proprietários de terras, acabou por estabelecer os grandes marcos da institucionalidade do acesso à terra no Brasil ao definir que o registro em cartórios de imóveis era necessário (às vezes também suficiente) para comprovar sua titularidade. Nas palavras de Holston (1993:71), analisando a realidade atual dessa aberração jurídica,

> *"... todas as transações relacionadas com a propriedade devem ser registradas a fim de serem obtidos os direitos legais relevantes. Atualmente esses registros são regulados pela Lei dos Registros Públicos (6015/1973) a qual define as formalidades que constituem o sistema brasileiro de cartórios – sistema privado, labiríntico e corrupto. Seu enorme poder burocrático vem do Código Civil (art. 533), o qual afirma que as transações*

proprietários poderiam obter o título definitivo através de petição não contestada. E, por outro lado, a possibilidade de legalização das posses em 1895 e em 1922 (referentes às posses entre 1895 e 1921) acaba por criar as condições para que as posses perdurem e se enfraqueça a regulação do mercado de terras como expresso na Lei de Terras de 1850.

ISSN 1981 – 1438
Nº 2 janeiro/junho 2007

> *envolvendo bens imóveis não transferem o direito de propriedade, ou os direitos sobre ela, a não ser a partir da data na qual são registrados nos livros dos cartórios; ou seja, como diz o ditado, 'quem não registra, não possui' ".*

Tentativas mais recentes de mudança institucional objetivando restringir os direitos de propriedade da terra, tais como a Constituição de 1946 e o Estatuto da Terra de 1964, mostraram-se inócuas como instrumento de intervenção efetiva na dinâmica de apropriação fundiária e na alteração da estrutura de uso e posse da terra no Brasil, e portanto da regulação dos mercados de terras (Osório Silva,1997).

A história da legislação agrária sobre os direitos de propriedade da terra no Brasil tem se desenvolvido conforme duas tendências. De um lado, o Estado, legislando e procurando exercer (com mais ou menos veemência) seu poder no sentido de definir e restringir os direitos de propriedade no Brasil e, de outro, os interesses da grande propriedade fundiária, resistindo a qualquer forma de restrição ao direito de propriedade da terra, seja opondo-se à legislação fundiária, seja sabotando sua efetiva aplicação. Nesse confronto, reproduzido ao longo de nossa história fundiária, os interesses privados levaram a melhor e tornaram efetivamente plenos para si os direitos de propriedade privada não respeitando os seus usos sociais e/ou ambientais.

Isso não significou a democratização do acesso à terra para a maioria. Na verdade, a grande propriedade agrícola, itinerante e predatória, avança sobre terras públicas e ocupadas, expulsando, à medida do seu avanço, os pequenos proprietários, posseiros, etc., incapazes de resistir ao poder (político e econômico) da grande propriedade. Nas cidades, apesar de o movimento ser um pouco distinto, a lógica é a mesma, isto é, as classes proprietárias mantêm terras ociosas que vão se configurando como as áreas de expansão das cidades sobre as quais podem obter elevados ganhos especulativos, em detrimento dos mais pobres e da preservação ambiental.

A dimensão econômica desse processo é freqüentemente menosprezada, os ganhos econômicos produzidos pela apropriação privada das terras públicas ou a transformação de terras agrícolas em urbanas sem que a sociedade se beneficie disso é

ISSN 1981 – 1438
Nº 2 janeiro/junho 2007

inconcebível num país com tanta pobreza, em grande medida produzida por esse processo.

Assim, a terra é "livre por classe", isto é, só está disponível para apropriação para os grupos sociais que têm poder político e/ou econômico. Mesmo quando se tenta estabelecer normas que regulem o acesso à terra, por exemplo o Zoneamento, quer rural quer urbano, o Estado não é capaz de fazer as regras valerem, pois sempre há outras regras que acabam permitindo o direito último do proprietário.

O acesso primário à terra é dificultado pela força política que sempre a controlou, gerando grande concentração da propriedade e da posse da terra. Essa concentração viabiliza outro processo especulativo: na ilegalidade dos assentamentos urbanos há os incorporadores que se beneficiam da combinação entre pobreza, exclusão social e regulação da terra inadequada. E é esse mesmo conjunto de processos e de regras que criou, tanto no campo quanto nas cidades, simultaneamente, concentração fundiária, ociosidade do uso das terras e dinamismo nos vários mercados de terras.

Portanto, em termos econômicos, a propriedade da terra permite ao proprietário, além da valorização autônoma do seu preço13, difícil de regular, duas principais possibilidades de obter ganhos especulativos14 com a terra:

- ocupação através de posse de terras públicas ou privadas com valorização;
- transformação no uso da terra: principalmente da rural à urbana.

13 Em Reydon et alii (2006) mostramos que, em alguns períodos, a terra se valoriza mais que qualquer outro ativo. Mas que no conjunto de um portfólio ela pode representar um ganho bastante significativo para seu portador.

14 Especular aqui é entendido como o processo no qual o agente econômico percebe a possibilidade de obter ganhos no futuro com a aquisição ou obtenção de um ativo. Deve-se deixar claro que nem sempre a especulação gera os resultados esperados. Para o caso da terra, é importante frisar que como há poucos custos associados à sua manutenção no portfólio, essas perdas são mínimas pois com freqüência há ou a urbanização ou surtos de ganhos produtivos com a terra. Portanto, a manutenção de terras no portfólio depende mais da liquidez do agente econômico. Esta decorre da capacidade de prescindir da riqueza aplicada na terra ao longo do tempo. A necessidade de utilizar a riqueza aplicada na terra, ou a real possibilidade de realizar os ganhos especulativos, é que determina o momento de venda e, conseqüentemente, se a especulação foi bem-sucedida.

ISSN 1981 – 1438
Nº 2 janeiro/junho 2007

Aqui serão analisados apenas casos de ocupação e de transformação no uso. Qualquer dos dois mecanismos pode gerar benefícios adicionais se se conhece ou se participa da definição dos investimentos públicos (ou até mesmo privados), que valorizem áreas específicas. Pois, como os interesses dos empreendedores da construção civil estão articulados com os imobiliários e com o poder constituído, os benefícios das obras públicas ou privadas podem ser apropriados por esses conhecedores.

4. A especulação como fruto da ocupação urbana não regulada

O processo de formação das cidades brasileiras é um exemplo claro de como a inexistência de regulação, ou a regulação adequada aos processos especulativos com a terra, presidem as características da ocupação e a conformação dos espaços. Principalmente nos processos de articulação entre os grupos de especuladores imobiliários e o Estado, nas suas diferentes formas: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Gonçalves (2002), citando Kandir, mostra como as interfaces dos interesses imobiliários com a participação no Estado, com ou sem regulação, garantem obtenção de ganhos econômicos importantes com a especulação com terras: "Para Kandir, existem dois elementos que reforçam a especulação: a taxação inadequada dos rendimentos advindos da especulação com terras e a corrupção". Kandir (1983:116) lembra que o acesso às informações de como e quando o investimento estatal será realizado é um elemento-chave na especulação com imóveis, sendo assim,

> *"a especulação imobiliária tem sido também a 'parteira' da corrupção nos órgãos públicos. Esta tem-se desenvolvido não só em função do 'valor' das informações referidas acima, mas também, e o que é pior, com o objetivo de influenciar as próprias decisões governamentais no sentido de investir nas regiões de interesse dos especuladores, aniquilando qualquer iniciativa na direção de realizar um planejamento racional dos investimentos públicos, devidamente ancorado nas necessidades sociais".*

Portanto, pode-se aceitar que genericamente a criação ou expansão das cidades é parte do processo especulativo com terras e, portanto, sua conformação é por ele determinada. Nos casos das cidades, não fica muito clara a fronteira entre os

ISSN 1981 – 1438
Nº 2 janeiro/junho 2007

processos de especulação com a ocupação de áreas desocupadas ou devolutas e as decorrentes de transformação no seu uso. Além disso, os investimentos estatais para infra-estrutura urbana acabam tendo um papel crucial para a definição do seu sentido, mas também para os interesses dos especuladores. Portanto, é da combinação desses interesses – do poder (Executivo e Legislativo) e dos especuladores – que se constituem as cidades sem que a regulação consiga fazer prevalecer os interesses coletivos (sociais, econômicos e ambientais).

4.1. Um exemplo histórico na cidade do Rio de Janeiro

O exemplo do Rio de Janeiro, analisado por Friedman (1999:15), ilustra bem o processo de transformação da terra rural em urbana não regulada, como fonte de especulação. Isto é, desde a ocupação do país e em particular da cidade do Rio de Janeiro, a transformação de terras sem uso em urbanas se fez estruturando e conformando a cidade e adequando as regras aos interesses dos especuladores:

> *"Ao descrever o patrimônio religioso, estabelecemos relações com os marcos referenciais citadinos, pois discutimos a hipótese da acumulação da propriedade 'santa' como um importante vetor de expansão e fator de valorização do solo urbano."*

Friedman (1999:249) reforça a idéia de que a especulação fundiária já está presente no clero que vem ao Brasil e mostra sua importância para o caso do Rio de Janeiro para a própria conformação do espaço e o potencial de expansão da cidade:

> *"No Rio colonial verificamos, com o exemplo dos beneditinos e jesuítas, que havia especulação com a terra e a obtenção de uma renda de aluguel. A estocagem de terra, além de uma herança feudal, fazia parte da estratégia de acumulação de riqueza pelas ordens. (...) Seus patrimônios territoriais interferiram nas formas de organização do espaço e na expansão urbana. Sua localização, de acordo com as leis eclesiásticas e as necessidades de segurança, era um elemento fundamental na formação do preço fundiário."*

"Os loteamentos, iniciados no século XIX, consolidaram a mercantilização da terra. Ainda hoje a intervenção física é mínima, entretanto seu valor é multiplicado e

ISSN 1981 – 1438
Nº 2 janeiro/junho 2007

a renda, um ganho mercantil, é apropriada pelos proprietários das grandes glebas se localizadas em áreas disputadas pelo mercado imobiliário."

Após a promulgação da Lei de Terras, o seu caráter capitalista se intensificou fortemente. Conforme mostra Friedman (1999:237):

> *"A promulgação da Lei de Terras em 1850 consolidou legalmente a propriedade privada da terra, o que implicou modificações no uso e no desenho do espaço urbano. O acesso à terra, que até então ocorria através de doações de terras devolutas da Coroa e da compra do domínio útil dos aforamentos, a partir desta lei passou a se dar unicamente através da compra e venda da propriedade plena. (...) É a partir deste período que foram organizados os loteamentos."*

Já no final do século XX, segundo a autora, o determinante maior da especulação passa a ser a capacidade de estocagem das terras aliada às campanhas milionárias de marketing. Nas palavras de Friedman (1999:250):

> *"Verificamos também o aparecimento de novos proprietários fundiários – empresários ou empresas não necessariamente do ramo imobiliário – que passaram a comprar terrenos e a especular com seu preço. Na Barra da Tijuca, não havia escassez de terra e, no entanto, seu preço sofreu uma intensa valorização. Para este mercado imobiliário, a terra tem preço de monopólio e de oligopsônio."*

Mas essa regulação também não é plena, os poderes Judiciário, Legislativo e Executivo participam da regulação ilegal quer antes ou depois da Lei de Terras como mostra Friedman (1999:206), nas suas conclusões:

> *"Vimos que a grilagem faz parte da evolução urbana desde a época colonial, quando as ordens religiosas, nobres, e funcionários da Câmara já falsificavam escrituras e documentos por falta de demarcação. Verificamos a perda gradativa do território público que, por pertencer ao Rei sob jurisdição espiritual da Igreja, foi doado em sesmarias, nunca pertencendo ao povo."*

No caso da formação da cidade do Rio de Janeiro, os dois processos, de ocupação de terras "devolutas" e de transformação no uso – de rural para urbana –, se deram de forma conjunta, como ocorre com freqüência nas cidades em formação. Além

ISSN 1981 – 1438
Nº 2 janeiro/junho 2007

disso, é importante ressaltar que nesse caso há coincidência nas figuras do Estado regulador, do definidor dos investimentos públicos e do especulador que são as várias ordens da Igreja Católica.

4.2. O caso da cidade de São Paulo

Aqui são apresentados alguns estudos referentes à cidade de São Paulo que mostram como o tipo de regulação existente nessa cidade propiciou uma especulação fundiária que normalmente é apropriada pelos capitais imobiliários, em vez de beneficiar as classes menos favorecidas.

O estudo que melhor sintetiza a articulação entre os interesses especuladores e a regulação no mercado de terras para o caso de São Paulo é o de Rolnik (1999:101) quando afirma que:

"Além de estabelecer fronteiras, demarcando e dissolvendo territórios, as normas que regulam a construção e o loteamento intervêm diretamente na estruturação do mercado imobiliário. Juntamente com os investimentos em infra-estrutura, a legislação configurou eixos de valorização do solo hierarquizando e indexando mercados."

"Repetido infinitas vezes ao longo da história da cidade de São Paulo, esse processo sintetiza o movimento de um mercado cuja rentabilidade e ritmo de valorização são definidos por uma dupla lógica. Por um lado, são mais valorizadas as localizações capazes de gerar as maiores densidades e intensidades de ocupação; por outro, valorizam-se os espaços altamente diferenciados ou os exclusivos."

Outro autor que trata da problemática fundiária urbana é Holston (1993), ao analisar o loteamento do Jardim das Camélias, da periferia de São Paulo, objeto de longas disputas judiciais entre dois proprietários, que fez com que os compradores de lotes não obtivessem os títulos a que tinham direito. Essa situação perdurou por muitos anos e nunca foi efetivamente solucionada, apenas parcialmente após inúmeros acordos

ISSN 1981 – 1438
Nº 2 janeiro/junho 2007

entre a associação de moradores do bairro, novos moradores e grileiros. Para ele, esse é um caso que permite conclusões bastante interessantes para compreender o papel da lei e do legal no que se refere à regulação da terra.

Na busca das origens da propriedade, o autor descobriu que na realidade essa propriedade era um apossamento de uma reserva indígena (santuário legalmente inviolável estabelecido com sesmaria pelos jesuítas em 1580) e que o fato de ter sido ocupada e legalizada por diferentes grileiros levou a essa situação de irresolução. Nas palavras de Holston (1993:77):

> *"Apesar desta irresolução jurídica certamente promover e beneficiar a corrupção, creio que traz conseqüências mais profundas para a sociedade brasileira: a irresolução é também um instrumento de dominação atualizado pelo sistema jurídico; ou seja, os princípios da lei no Brasil produzem, sistematicamente, irresoluções para uma sociedade na qual a irresolução é um princípio de ordem (...). Todavia no caso brasileiro, quanto mais importante é a disputa, especialmente quando há terras envolvidas, menor é a possibilidade de tais soluções. As classes dominantes utilizam-se da lei para evitar as decisões dos tribunais, sempre sujeitas às incertezas da justiça."*

A conclusão a que chega Holston (1993:71) é bastante ilustrativa dos processos anteriormente descritos, a partir da análise da realidade do Jardim das Camélias, que pode ser estendida para o conjunto do país, de que é sempre possível legalizar a posse de qualquer tipo que seja. Nas palavras de Holston (1993:71):

> *"É importante acrescentar que essa relação se cristalizou no começo da colonização brasileira como uma estratégia das elites fundiárias e dos especuladores imobiliários, que dela se serviram para arrancar ganhos incalculáveis. Durante séculos eles a usaram não somente para ampliar seus negócios comerciais, mas também para consolidar uma enorme concentração de propriedades. Na verdade, um dos objetivos deste ensaio é demonstrar que a lei de terras brasileira foi montada para ser cúmplice dessa prática, e não um obstáculo a ela. Assim, por toda parte no Brasil, e especialmente entre as melhores famílias, encontramos propriedades que, apesar de serem legalmente aceitas, são no fundo, usurpações legalizadas."*

ISSN 1981 – 1438
Nº 2 janeiro/junho 2007

As evidências de Holston (1993) para o espírito e o caráter da legislação fundiária estabelecida devem se somar às de Rolnik (1999:184) de que apenas com a organização e a negociação são atendidas as necessidades dos interesses públicos. Nas palavras da autora:

> *"Ao longo do tempo e diante dos vários agenciamentos espaciais e maneiras de inserção na cidade, as formas de moradias e bairros definidas pela ordem jurídica como irregulares teceram formas de legitimação, resultado das negociações entre os atores envolvidos no processo da construção das "regras do jogo" locais. Esta espécie de acordo coletivo estabelecido entre as partes foi sendo adotada tanto pelos moradores/ocupantes como pelos funcionários e políticos encarregados da aplicação das normas aos assentamentos irregulares. Passaram a funcionar como 'direito' local, inscrito nas relações econômicas, sociais e políticas efetivamente praticadas pelos atores que fabricam territórios. Dessa forma se estabeleceram pactos territoriais paralelos à própria ordem jurídica-normativa oficial, sem no entanto, parar de dialogar com ela."*

> *"Em nenhum momento ao longo de um século de legislação urbanística, esses pactos deixaram de ser paralelos. Em virtude disso, uma espécie de direito não oficial foi criada para amparar a infração da lei."*

Nos casos da cidade de São Paulo ficam claros os dois tipos de especulação com ocupação de áreas não ocupadas ou estatais (caso da reserva indígena) e de transformação de uso agrícola em urbano (mananciais).

4.3. O caso de Campinas

A tese de Santos (2002)15 mostra de forma muita clara como se deram os processos combinados de estruturação e desenvolvimento da cidade de Campinas a partir da articulação dos interesses dos empreendedores da construção civil, articulados com os imobiliários presentes na prefeitura, a partir de uma propriedade agrícola. Nas palavras de Santos (2002:24):

> *"Desta forma, o estudo de caso apresenta o mecanismo teórico da valorização fundiária a ser observada, pois congrega capital público e privado investido dentro e fora da propriedade, capital este contextualizado*

15 Este é Toninho do PT, prefeito eleito de Campinas assassinado em 10 de setembro de 2001,

ISSN 1981 – 1438
Nº 2 janeiro/junho 2007

> *na evolução das legislações municipais de controle urbanístico da apropriação, produção e uso do solo naquele determinado momento histórico."*

Santos (2002:163) mostra que o aparato institucional associado ao fundiário urbano e rural vai sempre sendo construído de forma a gerar os maiores retornos para os fazendeiros/capitalistas/comerciantes/banqueiros agrícolas e urbanos. Para ele, a Lei de Terras de 1850 fez com que apenas se consolidasse a propriedade da terra rural e urbana nas mãos dos grandes fazendeiros. Nas suas palavras:

> *"O fazendeiro agora também poderia ser capitalista, comerciante, banqueiro, e manter suas grandes propriedades agrícolas orbitando ao redor do centro da cidade, capitalizado materialmente por eles mesmos. Ora, empresas privadas, dirigidas pela mesma fração da elite de parentelas, baronato e coronelismo, concessionárias de privilégios para a realização de obras e serviços de água e saneamento, iluminação e transporte elétrico configurariam a reforma da cidade de acordo com os interesses capitalistas de localização de suas próprias propriedades."*

Ao longo de todo o século XIX esse processo perdura e os diferentes prefeitos e secretários de obras vão garantindo que esse esquema também perdure. Não apenas localmente, mas também articulado com os governos da província e federal.

Santos (2002:272) mostra um outro episódio no início do século XX que deixa claro como funcionam tais articulações. Um acordo entre os derrotados do Movimento Constitucionalista de 1932, contrário a Vargas, fez com que um montante expressivo de recursos arrecadados na região de Campinas retornasse aos cofres públicos. Com esses recursos, fez-se o Plano de Melhoramentos Urbanos (1934-1938) que estabeleceu as diretrizes básicas de desenvolvimento da cidade até os dias de hoje. Esse Plano era uma proposta de reforma urbana para o redesenho da planta da cidade, ampliação da rede de abastecimento e saneamento, estabelecendo nova legislação para ampliar seu perímetro urbano.

Parte dessa reforma acabou, após muita controvérsia, sendo desenvolvida apenas na década de 1940, a partir de um projeto alternativo que não levava em

ISSN 1981 – 1438
Nº 2 janeiro/junho 2007

consideração o desenvolvimento histórico da cidade e as necessidades públicas e coletivas. Este manteve o município sem um planejamento global e com lacunas na legislação que permitiram que os interesses dos grupos imobiliários pudessem prevalecer com a intensificação da urbanização, através de, segundo Santos (2002:293),

> *"... trocas políticas e negócios urbanos, interessantes às frações de capital local voltadas para a produção, apropriação e consumo do espaço, notadamente aquelas de caráter especulativo imobiliário..."*

Partes importantes desse projeto inicial foram desenvolvidas nas décadas de 1940 a 1970 com grandes obras de modernização urbana16 e do sistema viário17 onde as desapropriações18 também tiveram um papel importante. Seu corolário ocorre na década de 1970, com uma política nacional de habitação (SFH e BNH), com grandes investimentos na área urbana.

Nessa fase, na qual também ocorre o "milagre brasileiro", a expansão urbana de Campinas é muito grande com um adensamento populacional e uma verticalização das habitações. Segundo Badaró (1986) apud Santos (2002:305), a prefeitura encontrava-se "desprovida de legislação adequada que lhe permitisse controlar a ação da iniciativa privada, tanto no referente à ocupação vertical da área central quanto no tocante à expansão horizontal da área urbana".

Para Santos (2002:306), nesse período ainda há a hegemonia dos interesses imobiliários locais que valorizam seus capitais naquela articulação previamente apresentada onde: "A alavancagem do mecanismo de especulação imobiliária em marcha passava pelo direcionamento desta urbanização através de alterações legais na sua condução institucional e na própria reorganização da estrutura funcional do poder público".

16 Introdução em alguns espaços urbanos de normas provisórias de Zoneamento.

17 Entre elas a Avenida Aquidabã.

18 Segundo Maricato (coord., 2001), a maior parte das desapropriações urbanas ou rurais decorrentes do uso social da terra tem, pelos mesmos caminhos jurídicos que privilegiam a elite brasileira em outras áreas, gerado indenizações astronômicas, normalmente apropriadas em última instância por bancas de advogados. Não há evidências de que isso ocorre na cidade de Campinas.

ISSN 1981 – 1438
Nº 2 janeiro/junho 2007

Para Santos (2002:314), nas décadas de 1980 e 1990, as obras desenvolvidas em Campinas se darão sob um novo "jogo de interesses fundiários", baseadas nos Planos dos anos 1930, *"a execução de um conjunto de obras públicas de saneamento, drenagem e articulação viária das bacias hidrográficas,..."*.

Santos deixa claro, portanto, que o capital imobiliário nas figuras dos fazendeiros e proprietários de terras encontra uma combinação de possibilidades de especular com terras rurais e urbanas a partir de regras e instituições a serem ou não cumpridas, de acordo com seus interesses, ainda alavancados por investimentos públicos. No caso de Campinas, o principal mecanismo de especulação foi decorrente do processo de transformação no uso, inicialmente de rural para urbano e depois de gleba para lote e sempre contando com o apoio do poder público e articulado com os investimentos públicos.

Ainda sobre Campinas, a tese de Miranda (2002:3) sobre o parcelamento do solo no processo de incorporação de áreas rurais às cidades mostra que esta vem se dando como uma *"urbanização ambientalmente insustentável e socioespacialmente segregada, via ocupações irregulares para abrigar as populações de baixa renda, e/ou via condomínios fechados para abrigar população de alta renda"*. Sua pergunta básica era: por que esse processo se deu dessa forma, na medida em que existe um aparato institucional e legal que possibilitaria um desenvolvimento urbano mais adequado e equilibrado?

A principal resposta da autora é que a regulação pública de certa forma é conivente com os processos especulativos com as terras e que acabam por conformar o pior tipo de urbanização. Nas palavras da autora Miranda (2002:136-137),

> *"a regulação e o controle relativos ao parcelamento do solo sempre estiveram mais centrados na questão de como parcelar, do que em aspectos que digam respeito à questão de quando e onde parcelar, problematizando o efetivo controle da expansão urbana e da especulação imobiliária (...). De um modo geral, a ineficiência na fiscalização, a impunidade e as práticas*

ISSN 1981 – 1438
Nº 2 janeiro/junho 2007

> *de regularização adotados pelo Poder Público acabaram favorecendo a ilegalidade".*

Mas o próprio aparato normativo, além de contar com uma infinidade de instrumentos para a regulação pública, é que com freqüência utiliza o que melhor atende aos interesses do empreendedor. Mas também Miranda (2002:136) identifica

> *"que há deficiências no conjunto desses instrumentos, deixando* ***lacunas,*** *como as representadas pela total ausência de instrumentos capazes de deter a ação especulativa da terra".*

Concluindo-se a análise do processo de ocupação e formação das cidades brasileiras, as regras e os mecanismos de controle para o mercado de terras existente são inadequados para a efetiva regulação nos mercados de terras urbanas não impedindo a especulação fundiária nem o uso inadequado do solo. A regulação, quando existente, atendia em grande medida aos interesses dos especuladores imobiliários através de:

- inexistência de cadastros, o que inviabiliza a regulação e propicia a contínua apropriação de terras públicas e devolutas;
- legislação limitando o acesso e elevando os preços da terra e, portanto, impedindo o acesso aos menos favorecidos;
- quando a legislação colocava limites aos interesses especuladores esta era suficientemente ambígua ou omissa não impedindo sua ação;
- investimentos públicos e Zoneamento adequados para a ocupação das áreas pertencentes aos proprietários do capital imobiliário;
- fiscalização pouco eficiente associada ao Poder Judicial muito moroso e ambíguo.

ISSN 1981 – 1438
Nº 2 janeiro/junho 2007

5. A ocupação especulativa não regulada da terra rural

Há uma consciência bastante generalizada de que há pouca regulação dos mercados de terras rurais no Brasil. Apresentam-se inicialmente dois autores, que, por caminhos diferentes, mostram isso de forma nua e crua. A primeira, Hunebelle, uma francesa que escreve um artigo para dar um quadro mais geral da situação brasileira para investidores internacionais no final dos anos 1970 e acaba descrevendo como a falta de regulação viabiliza a especulação no mercado de terras. Sua apresentação gira em torno da ocupação de terras novas, mas também daquelas ocupadas precariamente atestando uma vez mais a fragilidade da propriedade. Hunebelle (1982:17) também mostra que há menor interesse em criar mecanismos para a regulação do mercado de terras, pois as elites brasileiras também se beneficiam da especulação com terras:

> *"Mas a especulação fundiária não é um negócio para principiantes; é preciso ter apoio jurídico para superar os numerosos obstáculos legais. Tudo é um jogo em torno da noção de 'título de propriedade'. Um título de 30 anos tem muito mais valor que um título de 10 anos, que pode ser anulado (sobretudo se os invasores/posseiros podem adquirir títulos). Certos especuladores prevenidos preferem comprar a terra 'ocupada', que eles pagarão no estado do Acre e de Rondônia uns US$ 10 para US$100 num terreno livre. No outro extremo, os investidores requintados utilizam os advogados mais especializados para adquirir terras. Mas o golpe grande, utilizado por certas multinacionais como por pequenos grupos privados, é o seguinte: compra-se por qualquer bagatela a terra 'ocupada', logo depois, como no Oeste americano no século XIX, vêm bandidos armados que acossam (ou massacram....) os ocupantes. De repente a terra está valorizada em 100% até 1.000 %..."*

Outro autor que precisa ser citado com uma posição bastante radical é Jones (2002), que em função da particular forma de regular o acesso à terra no Brasil, através da aquisição ou da posse, assume que toda a propriedade no país foi adquirida ilicitamente apenas com o objetivo especulativo. Para Jones (2002:2), todas as propriedades são questionáveis ao afirmar que:

"O processo de saque de terras (públicas e de pequenos posseiros e indígenas) assumiu a feição radical da **grilagem especializada**, conceito que

ISSN 1981 – 1438
Nº 2 janeiro/junho 2007

estruturamos para definir uma forma particular de assalto às terras e aos cofres públicos, praticada sistematicamente e de forma organizada por grileiros especializados. Isto é, apoiados em assessoramento jurídico e intimamente articulados às estruturas do poder autoritário e da sua burocracia, especialmente, no INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária –, nos Institutos de Terras dos Estados, nas Superintendências de Desenvolvimento Regional, dos cartórios e financiados por Bancos oficiais. A área ilegalmente transferida para particulares, naquele período (1964-1980), segundo estimativas que fizemos em nossa tese de Mestrado (JONES 1987) foi de aproximadamente 115 milhões de hectares ou 46% da área agrícola do País na época. O INCRA, em estimativas mais precisas que as nossas, admitia ser de 118 milhões, esta área. Tratava-se de áreas públicas ou ocupadas legitimamente por pequenos posseiros e indígenas. Observe-se que o objetivo dessa grilagem não era apenas a ocupação das terras, como reserva de valor (que, efetivamente, não tinham na época), mas um meio fácil, e necessário, para o acesso aos subsídios e financiamentos incentivados, o que explica as grandes fortunas que se constituíram no período."

Ambos estão corretos, mas se o problema for encarado dessa forma, as soluções serão bastante complexas. O que deve ser destacado é que a ocupação das terras no Brasil passou por diversos processos nos quais a ocupação especulativa de terras cumpriu um papel decisivo. E que a sua recuperação histórica, que se fará a partir de agora de forma analítica, possibilitará uma compreensão mais adequada da problemática, o que por sua vez criará as condições de se proporem alternativas viáveis reais.

No caso do Estado de São Paulo, historicamente o processo de ocupação fundiária sem regulação ocorreu a partir da produção cafeeira. O autor que melhor descreve esse processo de ocupação combinado com a falta de regulação é, sem sombra de dúvidas, Monbeig.

Monbeig (1984:108), em sua obra sobre a ocupação do oeste de São Paulo, já colocava que: "O movimento de conquista do solo entre 1890 e 1900 foi uma vasta

ISSN 1981 – 1438
Nº 2 janeiro/junho 2007

especulação financeira". É importante perceber que os processos de ocupação das terras, de formação das fazendas e de entrada em regiões novas ocorrem em função da expectativa de valorização dessas terras a partir da expansão do café.

Monbeig (1984:108) mostra que no final do século XIX a inflação, "o dinheiro fácil criava ambiente próprio à especulação (...) uma fazenda comprada por 230 contos de réis, revendida por 500 e transferida a um terceiro por 1000 contos, tudo em alguns anos. Com os lucros de tais especulações, compravam-se terras virgens e plantavam-se milhões de pés de café". O rápido movimento de ocupação que vem da região do Vale do Paraíba, passando por Campinas, Ribeirão Preto, São José do Rio Preto, e mais tarde adentrando as regiões de Ourinhos e Araçatuba, decorre do desgaste das terras antigas com a conseqüente queda de sua produtividade, mas é viabilizado pelos ganhos com a especulação com terras.

A ocupação do norte paranaense foi uma outra fronteira onde a especulação com terras se deu com grande intensidade desde os anos 1920, perdurando até os anos 1950. Nesse caso, o processo especulativo ainda se deu com base na expansão da cafeicultura. Padis (1981:106) mostra que diversas empresas colonizadoras se estabeleceram na região e a entrada de novos imigrantes viabilizava a revenda a preços acessíveis, mas com elevados ganhos para os colonizadores. "A Companhia de Terras Norte do Paraná adquiriu as suas glebas do governo do Estado à razão de 20 mil-réis por alqueire paulista, em 1925. Quinze anos depois, ela os vendia à razão de 500 mil-réis".

A partir do golpe de 1964 se inicia uma nova forma de se obterem ganhos com as terras, além da própria especulação: os incentivos fiscais e a política de crédito agrícola subsidiado[19]. Os primeiros consistiam na concessão de redução no pagamento de imposto de renda para os proprietários de terras que implementassem projetos agropecuários na região da SUDAM (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia). Numa primeira fase, até final dos anos 1970, a maior intensidade dessa

ISSN 1981 – 1438
Nº 2 janeiro/junho 2007

ocupação ocorre, como mostra Ianni (1979:77), no Mato Grosso e no Pará. A partir da ocupação dessa região há um deslocamento, primeiramente para o Maranhão e o Amazonas e, posteriormente, para Rondônia e Acre. A política de crédito agrícola subsidiado que durou de aproximadamente 1967 a 1985, ao ser pouco fiscalizada permitia a apropriação de seus benefícios quer com uso produtivo quer apenas especulando no mercado financeiro. A propriedade da terra ao ser a garantia ao crédito, possibilitava aos seus proprietários ganhos expressivos. Ianni (1979:79) mostra como esse processo ocorreu: "Sem esquecer a prática, muito corrente na Amazônia, por parte de grileiros, latifundiários, fazendeiros e empresários, de comprar terras para utilizá-las como 'reserva de valor', contra a depreciação da moeda, para futuras atividades econômicas ou especulações".

A literatura especializada na problemática ambiental da Amazônia iniciou a crítica à ocupação/devastação a partir da ineficiência dos projetos que tinham na pecuária a sua atividade principal. Em Hecht et alii (1989), que é um estudo da viabilidade econômica da pecuária de corte na Amazônia, os autores concluem que *"os resultados econômicos da simulação das fazendas de pecuária na Amazônia são lucrativos para as corporações por causa dos incentivos fiscais, empréstimos a juros baixos, benefícios fiscais, 'hedges' inflacionários e especulação com a terra"*. O conjunto das políticas de estado para a região, desde as apontadas acima até à construção de infra-estrutura (rodovias, etc.), faz com que as expectativas dos agentes sejam de possibilidades de ganhos com as terras[20].

Hall (1987:532), por outro lado, mostra que, nessa especulação, os pequenos e médios agricultores têm uma participação expressiva ao longo de toda a história. Dá-se através da aquisição de lotes por parte de pequenos e médios agricultores, vindos do restante do país, principalmente em decorrência da modernização da agricultura e da crise econômica que o país atravessa. Essa ocorre com a revenda de parte das áreas

19 Os impactos dessa política são apresentados, entre outros, por Rezende (1982) e Reydon (1984).

20 Aqui se evidencia como o Estado tem viabilizado elevados ganhos patrimoniais, com a instalação de infra-estrutura e/ou concessão de incentivos e subsídios, apenas acessíveis a alguns, da forma apontada por Lessa e Dain.

ISSN 1981 – 1438
Nº 2 janeiro/junho 2007

ocupadas pelos grandes empreendimentos em pequenos lotes, semelhante àquela ocorrida no estado de São Paulo e no norte do Paraná: *"Nos anos 80 os esquemas de colonização privados tornaram-se crescentemente um veículo popular para tornar grandes áreas da Amazônia disponíveis a preços nominais para empreendimentos comerciais do sul. Após a colocação de infra-estrutura básica e da demarcação das terras, a firma vende lotes para qualquer pequeno fazendeiro que tenha o capital para pagar preços de US$ 50 a US$ 200 por hectare.(...) Em Tucumã as terras compradas pela Companhia Construtora Andrade Gutierrez (CONSAG) por uma média de US$ 0,87 por hectare eram revendidas a pequenos fazendeiros por montantes entre US$ 44 a US$ 87 por hectare"*.

O que esses estudos também mostram é que a devastação da floresta e a ocupação com pecuária ocorrem em função da necessidade de se sugerir que os projetos agropecuários são produtivos e estão sendo implementados, e que portanto não são passíveis de desapropriação. Segundo Mahar (1989:37), em Rondônia *"os preços reais da terra têm se elevado em anos recentes de forma assustadora, basicamente em resposta à contínua migração e às melhorias nas estradas e outras obras de infra-estrutura financiadas através do Polonoroeste"*. Mesmo nos projetos de colonização, Mahar (1989) mostra que "*é possível para os especuladores obter o equivalente a US$ 9,000 se eles desmatarem 14 hectares da floresta e plantarem pastagem e culturas de subsistência por dois anos, e depois venderem os direitos de posse adquiridos por esta prática"*.

Apesar da inexistência de incentivos fiscais para ocupação de novas áreas na Amazônia, como existia nos anos 1970 e 1980, hoje no Acre o potencial de ganhos com a especulação com terras continua muito elevado. O próprio desmatamento é uma forma excepcional de se ganhar com a valorização da propriedade. A especulação com terras, primeiro no processo de apropriação de terras devolutas e depois no processo de transformação de florestas em pastos. Nesta além dos ganhos com a extração da madeira há uma grande valorização da terra na sua conversão de floresta em pasto como

e - premissas
revista de estudos estratégicos
ISSN 1981 – 1438
Nº 2 janeiro/junho 2007

mostra a tabela 1. Na atualidade certamente esta não há atividade econômica passível de competir com a combinação de ocupação de terras devolutas, a extração de madeira e a instalação da pecuária de corte fundamentalmente pela completa falta de regulação do acesso à terra e ao seu uso. A Tabela 1, mostra inicialmente uma homogeneidade bastante grande nos preços da terra nos diferentes municípios para as seguintes categorias: mata sem madeira de lei, pasto não mecanizado e pasto mecanizado. As maiores diferenças aparecem para a mata com madeira de lei, certamente porque os diferentes agentes econômicos têm diferentes expectativas quanto aos ganhos futuros oriundos dessa atividade.

TABELA 1. Preço da terra rural no Acre. Anos de 2000 e 2001 – Estado do Acre.

REGIÕES ACRE	TERRAS e ATRIBUTOS - R$/ha				Variação %	Variação %	Variação %
	Mata com madeira de lei (A)	Mata sem madeira de lei (B)	Pasto não mecani-zado (C)	Pasto mecani-zado (D)	(D/A)	(C/A)	(C/B)
RIO BRANCO	90	-	120	375	316,67	33,33	-
BRASILEIA	19	-	120	-	-	531,58	-
SENA MADUREIRA	82,5	-	120	350	324,24	45,45	-
TARAUACÁ	30	10	190	-	-	533,33	1.800,00
ELVIRA	35	15	190	-	-	442,86	1.116,67
JURUÁ	65	20	200	400	515,38	207,69	900,00

Fonte: BASA – vários anos.

Mas a conclusão mais importante que se tira da tabela 1 é que em todas elas o desmatamento sempre valoriza a propriedade. Nos casos onde há informação sobre mata sem madeira de lei (nas regiões de Tarauacá, Elvira e Juruá), a valorização decorrente da transformação da mata em pasto não mecanizado é da ordem de 900% a 1.800% por hectare de terra, segundo os diferentes municípios.

Outra realidade que evidencia a falta de capacidade do Estado brasileiro de regular a propriedade da terra é observada no sudoeste do Piauí. Segundo Monteiro (2002)[21], nesta região vem ocorrendo nos últimos anos um intenso processo de ocupação ilegal de grandes áreas de terras devolutas por grandes proprietários (com

21 Além deste vide resumo em Reydon e Monteiro (2006) in: Reydon e Cornélio(2006)

ISSN 1981 – 1438
Nº 2 janeiro/junho 2007

imóveis de até 35.000 ha). Estes adquirem pequenas posses adjacentes à terras devolutas e as integram em grandes imóveis através da figura do uso-capião. A total incapacidade do Estado em regular o acesso e o uso da terra também são percebidos neste processo quando por um lado são feitos investimentos imensos para desapropriar fazendas improdutivas para assentar famílias de sem-terra e por outro se esta permitindo a ocupação de vastas áreas de terras devolutas como no caso do sudoeste do Piauí.

Talvez a evidência mais clara da incapacidade que o Estado brasileiro vem tendo de efetivamente regular o mercado de terras é decorrente da Portaria 558/99 do INCRA que impôs a todos os proprietários de imóveis com mais de 10.000 ha a necessidade de apresentar a documentação comprobatória de seus imóveis. Essa incapacidade se evidencia por dois aspectos da Portaria: a) o próprio ato de ter que requerer a documentação, pois o Estado deveria deter as informações necessárias de todos os imóveis; e b) o fato de 1.438 (46,9%) dos 3.065 imóveis não terem respondido, e que somam 46 milhões de ha (conforme se observa na Tabela 2).

Esses que não responderam, que são tratados como suspeitos de grilagem, se apropriaram de 11% da área dos imóveis do país. Os dados da Tabela 2 também evidenciam que, entre os imóveis com área total entre 200.000 e 500.000 ha, mais de 55% deles não apresentaram a documentação necessária. Ou seja, quanto maiores, mais ilegais. Deve-se ter claro que entre os que responderam podem existir outros que se apossaram de terras públicas. Isso mostra uma vez mais a necessidade de desenvolver políticas públicas que efetivamente controlem a terra no país.

e - premissas
revista de estudos estratégicos
ISSN 1981 – 1438
Nº 2 janeiro/junho 2007

TABELA 2. Imóveis Rurais Notificados e os que Não Responderam (Suspeitos de Grilagem). Por tamanho. Brasil.

CLASSES DE ÁREA TOTAL (1000 HÁ)	TOTAL NOTIFICADOS		NÃO RESPONDERAM		NÃO RESP./TOTAL NOT.	
	Nº IMOV.	ÁREA (1.000 HA)	Nº IMOV.	ÁREA (1.000 HA)	% IMOV.	% ÁREA
NÃO INFORMADA	7	0,0	0	0,0	-	-
MENOS DE 10	19	63,2	0	0,0	-	-
10 A MENOS DE 20	1.846	25.270,3	863	11.780,4	46,7	46,6
20 A MENOS DE 50	882	25.854,0	413	12.158,1	46,8	47,0
50 A MENOS DE 100	184	12.616,8	94	6.400,0	51,1	50,7
100 A MENOS DE 200	85	11.786,5	46	6.343,2	54,1	53,8
200 A MENOS DE 500	34	9.964,5	19	5.757,0	55,9	57,8
500 A MENOS DE 1.000	6	4.996,2	2	1.667,7	33,3	33,4
1.000 E MAIS	2	3.251,9	1	2.050,0	50,0	63,0
TOTAL	3.065	93.803,3	1.438	46.156,6	46,9	49,2

Fontes: INCRA, Banco de dados dos imóveis abrangidos pela Port. 558/99, de 08/01/2001 e Listagem dos imóveis que não atenderam à notificação da Port. 558/99, de 21/12/2000.

6. Conclusões e uma proposta institucionalista para regular o mercado de terras

Mas deve-se ter em mente que os que especulam com terras atuam ou dentro da lei ou no seu vácuo, isto é, na incapacidade que o Estado vem apresentando de efetivamente regular o seu mercado. Ou ainda na forma como a regulação tem sido desenvolvida a fim de propiciar uma maior especulação com as terras. Com freqüência há evidências de que as regras que se tentou criar sempre o foram para beneficiar os especuladores fundiários, rurais ou urbanos.

No Brasil, mesmo com legislação e atribuição de responsabilidades institucionais regulando o acesso à terra, estas ou são ambíguas ou passíveis de não-cumprimento sem ônus, beneficiando sempre os especuladores com terras em prejuízo do seu uso coletivo.

Como já evidenciado, há três espécies básicas de especulação no mercado de terras, que geram ganhos para seu proprietário ou apropriador:

a. na apropriação privada de terras públicas, devolutas e não ocupadas, urbanas ou rurais; principalmente através da posse;

ISSN 1981 – 1438
Nº 2 janeiro/junho 2007

b. na transformação do uso e do tamanho da propriedade:

c. de rural para urbana (industrial, comercial e habitacional);

d. de glebas em lotes (rurais ou urbanos);

e. da valorização da terra por seu caráter de ativo líquido[22.]

Normalmente, essas formas podem inclusive ser combinadas: o primeiro tipo de especulação é, sem sombra de dúvidas, o mais rentável, e é também o que mais facilmente pode ser controlado com uma regulação efetiva dos mercados de terras na forma de cadastros e registros dos imóveis públicos e privados. Claro que isso implica mudanças efetivas no arcabouço legal federal, estadual e municipal. Mas refere-se basicamente à construção e disponibilização ao público de cadastros e registros de imóveis rurais e urbanos e uma efetiva fiscalização.

O tipo subsequente é diretamente regulado pelos municípios (Poderes Executivo e Legislativo) e pelo governo federal (INCRA), mas como bem mostrado não se efetivou.

A terceira forma de ganhos especulativos pela incapacidade de se regular a propriedade da terra é a decorrente das características de ativo líquido que a terra assume. Dado que é impossível coibir a especulação com terras num país como o Brasil, pois a maior parte dos que têm alguma riqueza a mantêm a terra entre outros ativos. Isso decorre do fato de que neste país a especulação com terras é algo imanente tanto no setor rural quanto no urbano, há toda uma economia que gira em torno dessa atividade e, por outro lado, não há tradição nem meios para fiscalizar. Esta característica apresenta um desafio mais complexo e difícil. Mas certamente diminuiria significativamente se o Estado brasileiro implantasse um efetivo Imposto Territorial

22 Na formulação de Reydon (1992), esses são os valores esperados associados a sua liquidez (l) que decorrem entre outros da liquidez geral da economia e de sua liquidez específica decorrentes: das garantias institucionais da terra, do comportamento dos demais mercados de ativos líquidos e de outros ativos reais.

ISSN 1981 – 1438
Nº 2 janeiro/junho 2007

Rural (ITR). Este imposto analisado em Reydon et al. (2006)[23], se devidamente fiscalizado[24], cumprirá em parte o papel de regulador do uso especulativo da terra.

Daí a necessidade de se pensar, de forma criativa, políticas que possibilitem regular a forma de ocupação e o uso do solo, fazendo com que seu motor deixe de ser prioritariamente decorrente da maior especulação, de forma a buscar melhorias sociais, econômicas e ambientais.

Portanto, o que se faz necessário é regular para orientar parte da especulação, pois esta sempre existirá, o que não pode ser permitido é que, em nome da não-intervenção, apenas poucos se beneficiem de seu uso especulativo e além disso criem problemas econômicos, sociais e ambientais.

A partir dessas constatações há necessidade de se regular efetivamente o mercado para seu melhor funcionamento e para coibir os excessos nos processos especulativos. Para o The World Bank (2002) e para Burki e Perry (1998), a regulação dos mercados deveria ser o tema central da atuação de todos as agencias de desenvolvimento do mundo. No último estudo do Banco Mundial, The World Bank (2002:37), propõe-se que "as instituições formais do Mercado de Terras incluam o registro dos imóveis, serviços de titulação e o mapeamento dos imóveis". Na construção destas instituições são quatro as características que não podem ser deixadas de lado:

a) definição e administração límpida dos direitos de propriedade;

b) mecanismos simples para identificação e transferência dos direitos de propriedade;

c) compilação cuidadosa dos títulos de propriedade e livre acesso a estas informações;

d) mapeamento dos imóveis.

23 Neste artigo, compara-se o comportamento do preço da terra de São Paulo ao longo das décadas de 1980 e 1990 com o de outros ativos. Verifica-se, entre outros, que a terra quando parte de portfólio teórico composto de ações durante crises da BOVESPA é um ativo comparável à poupança e que valoriza o portfólio. Evidenciando que a terra pode ser um importante ativo no portfólio dos agentes econômicos, como proposto em Reydon (1992).

24 A sua não efetividade decorre da falta de fiscalização por sua vez decorrente da baixa capacidade deste imposto de gerar receitas para o Estado. Mas este imposto é em várias partes do mundo concebido não como um gerador de receitas, mas um regulador do mercado de terras.

ISSN 1981 – 1438
Nº 2 janeiro/junho 2007

As instituições que regulam o mercado de terras através deste conjunto de regras são fundamentais para implementação adequada das seguintes políticas: reforma agrária, crédito fundiário, tributação efetiva até o planejamento territorial rural, urbano e ambiental.

Nesse sentido, para viabilizar o efetivo controle sobre a terra, há que se institucionalizar de forma mais clara a propriedade da terra, através de mudanças legais, criação de cadastro, entre outros, em suma, criar no Estado brasileiro uma instituição que efetivamente tenha controle sobre a propriedade da terra. Portanto, uma das facetas da nova instituição passa pela criação das condições para isso. O primeiro passo fundamental é sem sombra de dúvidas o mapeamento da realidade agrária brasileira, com indicações de áreas de terras devolutas, identificação dos imóveis, cadastro das dívidas do ITR e outros25. Isto requer mudanças efetivas de mentalidade e do uso da tecnologia disponível. A maior parte das informações existe em imagens de satélites, nos cadastros do INCRA e em outros órgãos públicos. Os passos a serem dados são:

- organizar as informações disponíveis;
- mapear as informações com a moderna tecnologia;
- criar um mecanismo simplificado local de confirmação ou retificação das informações existentes;
- criar os mecanismos para convalidação legal das informações;
- criar mecanismos para atualização e socialização das informações.

Bibliografia

Alston, L.- A framework for understanding the New Institutional Economics. *In*: *First Brazilian seminar of new institutional economics.* São Paulo, 1998.

25 Isso implica o aprimoramento da Lei 10.267/2001, que é um primeiro passo na criação do Cadastro ao estabelecer que qualquer mudança efetivada no registro dos imóveis deve ser acompanhada de memorial descritivo com coordenadas dos vértices da propriedade. Essa documentação deve ser encaminhada pelos cartórios ao INCRA para a consolidação das informações.

ISSN 1981 – 1438
Nº 2 janeiro/junho 2007

Burki, S. J.; Perry, G. E. Beyond the Washington Consensus: institution matter. World Bank Latin America and Caribbean Studies Viewpoint. Washington, 1998.

Eggertsson, T. - Economic behavior and institutions. Cambridge University Press: Cambridge, 1990, 385p

Eggertsson, T.- State Reform and the theory of institutional policy. Revista de economia política. Vol.19. n. 2, 1999, 49-63p

Friedman, F. Donos do Rio em nome do rei: uma história fundiária da cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor e Garamond, 1999.

Gonçalves, J. C. A Especulação Imobiliária na formação de loteamentos urbanos: um estudo de caso. Dissertação de Mestrado. IE/Unicamp: Campinas, 2002.

Guedes, S. N. R. Verticalização da agroindústria canavieira e a regulação fundiária no Brasil uma comparação internacional e um estudo de caso. Tese de doutorado. IE/Unicamp: Campinas, 2000.

Hall, A. (1987). Agrarian Crisis in Brazilian Amazonia: The Grande Carajás Programme. In: *Journal of Development Studies.* Vol. 23 n. 4. Jul. 1987.

Hecht, S. B. The Sacred Cow in the Green Hell: Livestock and Forest Conversion in the Brazilian Amazon. *In: The Ecologist*. vol.19 n.6 November/December. Cornwall, UK, 1989.

Hobsbawm, E. J. *Sobre história: ensaios*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 336p.

Holston, J. Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil. *Revista Brasileira Ciências Sociais* n. 21 ano 8 fevereiro de 1993. São Paulo.

Hunebelle, D. Os Gringos vêem o Brasil. *In: Cadernos CEAS* n. 81. Setembro/Outubro. Salvador. Brasil, 1982

Ianni, O. *Ditadura e Agricultura*. Ed. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, 1979.

Jones, A. S. Economia Política da grilagem e da corrupção agrária: subsídios para a legitimação da propriedade rural e da reforma agrária no Brasil hoje. *In: Anais da SOBER de 2002*. Passo Fundo, 2002.

Kandir, A. *A instabilidade do mercado habitacional*. IE: Unicamp, 1983. Dissertação de mestrado. Campinas.

Keynes, J.M. *A Teoria Geral do Emprego do Juro e do Dinheiro*. Fundo de Cultura. Rio de Janeiro, 1970.

Mahar, D. J. Government Policies and Deforestation in Brazil's Amazon Region. The World Bank. Washington, DC, 1989.

Maricato, Ermínia. Metrópole periférica, desigualdade e meio ambiente. *In: O Desafio da Sustentabilidade: Um debate sócio-ambiental no Brasil.* Viana, Gilney; Silva,

ISSN 1981 – 1438
Nº 2 janeiro/junho 2007

Marina; Diniz, Nilo (organizadores). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001. (Coleção Pensamento Petista).

Miranda, Z. I. A Incorporação de terras agrícolas às cidades: estudo de caso de Campinas. Tese de doutorado. Campinas: IE: Unicamp, 2002.

Monbeig, P. *Pioneiros e Fazendeiros de São Paulo*. Editora Hucitec. Editora Polis, São Paulo, 1984.

Monteiro, M. S. L. Ocupação do cerrado piauiense: estratégia empresarial e especulação imobiliária. Tese de doutorado. IE/Unicamp: Campinas, 2002.

North, D. - *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, 152p

Padis, P. C. Formação de uma economia periférica: o caso do Paraná. Editora Hucitec. Curitiba, 1981.

Polanyi, K. A grande transformação. As origens da nossa época. Ed. Campus. RJ: 1980.

Reydon, Bastiaan P. A política de crédito rural e subordinação da agricultura ao capital, no BRASIL, de 1970 a 1975. São Paulo: USP. ESALQ. (Dissertação de Mestrado), 1984.

Reydon, B. P. Mercado de terras e determinantes de seus preços no Brasil: um estudo de casos. Campinas: Unicamp, 1992. Tese (doutorado).

Reydon, B. P. E Cornelio, F. N. M. *Mercados de Terras no Brasil: estrutura e dinâmica.* Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) NEAD, 2006. 444p. (Nead Debate n.7).

Rezende, G. C. Crédito rural subsidiado e o preço da terra no Brasil, *Estudos Econômicos*. São Paulo, IPE 12 (2): 117-138. Ago, 1982.

Rolnik, R. A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel; Fapesp; 1999.

Sabbato, A. Perfil dos proprietários/detentores de grandes imóveis rurais que não atenderam à notificação da Portaria 558/99. [Internet: http://www.incra.gov.br — capturado 03.Ago.2003]

Santos, A. C. Campinas, das origens ao futuro: compra e venda de terra e água e um tombamento na primeira sesmaria da freguesia de Nossa Senhora da Conceição das Campinas do Mato Grosso de Jundiaí (1732–1992). Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2002 (400p.).

Silva, Lígia Osório - *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850*. Campinas: Editora da Unicamp, 1996, 373p.

Silva, Lígia Osorio - As leis agrárias e o latifúndio improdutivo. São Paulo. *São Paulo em Perspectiva.* Vol. 11, n. 2, 1997, p. 15-25.

ISSN 1981 – 1438
Nº 2 janeiro/junho 2007

The World Bank Building Institutions for Markets. *World Development Report 2002*. Oxford University Press. New York. NY., 2002, 249 p.

Williamson, O. *The economic institutions of capitalism*. New York: The Free Press, 1985, 450p.

Williamson, O. *The mechanisms of governance*. New York. Oxford University Press.1996.429p