



**Universidade de Brasília  
Instituto de Ciências Humanas  
Departamento de História**

**A Função Social da Propriedade na Assembléia Nacional Constituinte  
de 1987/1988 e seu projeto político-ideológico**

Uma análise do comportamento ideológico do direito subjetivo da propriedade no  
Brasil.

**Davi Leibnitz Carvalho Toscano de Almeida**

Brasília - DF  
2022

**DAVI LEIBNITZ CARVALHO TOSCANO DE ALMEIDA**

**A Função Social da Propriedade na Assembléia Nacional Constituinte de  
1987/1988 e seu projeto político-ideológico**

Uma análise do comportamento ideológico do direito subjetivo da propriedade no  
Brasil.

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação  
apresentado como requisito para obtenção parcial de  
grau de Licenciado em História da Universidade de  
Brasília sob orientação do Prof. Dr. Mateus Gamba  
Torres

Brasília - DF  
2022

# **A Função Social da Propriedade na Assembléia Nacional Constituinte de 1987/1988 e seu projeto político-ideológico**

Uma análise do comportamento ideológico do direito subjetivo da propriedade no Brasil.

## **BANCA EXAMINADORA:**

Prof. Dr. Mateus Gamba Torres - (Orientador) - UNB

Prof. Dr. Luiz Paulo Ferreira Nogueirol - (Membro) - UNB

Profª. Dra. Léa Maria Carrer Iamashita - (Membra) - UNB

## **DATA DA APRESENTAÇÃO:**

29 DE SETEMBRO DE 2022

Brasília – DF  
2022

## AGRADECIMENTOS

Eu gostaria de agradecer a Deus - que permitiu que eu não desistisse da caminhada da vida e do curso de História; não é possível acreditar como o percurso da vida mostrou como é necessário ser grato todos os dias de nossas vidas.

Agradeço a todos(as) professores(as) da minha formação, principalmente o Dr. Mateus Gamba Torres por despertar o meu interesse na área de História do Brasil; os demais professores(as) que resistiram mesmo perante o cenário turbulento do país, e persistiram no ensino da História nas Universidades.

Agradeço aos meus pais Sérgio e Cleide por todo apoio material, emocional e dedicação para que eu não abandonasse o curso, para que eu não desistisse dos dois cursos.

Agradeço ao meu querido avô Wilson por todo o carinho que pôde me dar em vida, a inspiração para a vida acadêmica, apoio material e emocional.

Agradeço aos queridos familiares - que - sem os quais não poderia chegar aonde cheguei hoje.

## **RESUMO**

Este trabalho de conclusão de curso tem por finalidade investigar o comportamento ideológico do Direito Subjetivo de Propriedade e a Função social da propriedade nas justificativas parlamentares quanto às emendas presentes na Comissão de Soberania e Direitos do Homem e da Mulher da Assembléia Constituinte da atual Constituição Federal da República promulgada em 1988. A partir das fontes - as emendas e suas fundamentações - compreender o comportamento do Direito de Propriedade na ótica legislativa e como o cunho ideológico dessas justificativas possam corroborar com a perpetuação da relação colonial do brasileiro com a terra / propriedade no Brasil. Serão trabalhados conceitos como propriedade no Brasil Império, trabalho e relação com a terra, movimentos sociais em prol da Reforma Agrária, e neoliberalismo como mecanismo de perpetuação de valores coloniais. Por fim, serão realizadas reflexões sobre os impactos de tal visão no cenário cotidiano.

**PALAVRAS-CHAVE:** Emendas Constitucionais; Função Social da Propriedade; Sesmarias; Reforma Agrária; Neoliberalismo e Propriedade; Direito Subjetivo de Propriedade; Assembleia Constituinte; Constituição e Direito de Propriedade.

## **ABSTRACT**

This research intends to explore the ideological posture of proprietary rights in 1988's Brazilian Constitution and the content of the votes of parliamentarians for constitutional amendments in 1987's Assembly. Analyzing the influences of Neoliberalism in juridic institutions, concepts like Social function of property and Land Reform will be explored in order to see if the initial relationship of Brazilians and property in colonialism perpetuates until nowadays, even with order faces. In conclusion, these concepts will be explored in reflexes with today's Brazilian reality and juridic institutions.

**KEYWORDS:** Brazilian Constitution; Land Reform; Property Rights; Social function of property.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>6</b>
<b>CAPÍTULO 1: Dos fundamentos do Direito de Propriedade no Brasil.....</b>	<b>11</b>
<b>1.2. Da relação do trabalhador brasileiro com a propriedade.....</b>	<b>16</b>
<b>1.3. Da Lei de Terras de 1850 e seus desdobramentos ideológicos...23</b>	
<b>CAPÍTULO 2: Das Emendas ao anteprojeto da Constituinte e seus posicionamentos ideológicos.....</b>	<b>28</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>47</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>53</b>

## INTRODUÇÃO

A Função Social da Propriedade é um instituto jurídico que encontra abrigo no artigo 5º, inciso XXIII; artigo 170, inciso III; artigo 182, §2º; artigo 184, *caput*; artigo 186; todos estes presentes na atual Constituição Federal Brasileira de 1988. O instituto encontra seus requisitos estabelecidos no rol do artigo 186 da CF/88, tendo por definição o texto apresentado pelo legislador constituinte:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.” (Constituição Federal da República Federativa do Brasil, 1988).

Todavia, para compreender como o texto constitucional abriga tal instituto, é preciso retomar o comportamento do significado de Direito de Propriedade que rege a mentalidade jurídica ao longo do processo político-histórico brasileiro, pois este determina diretamente como se comporta o legislador constituinte ao estabelecer os interesses políticos e jurídicos na carta magna nacional. Tal tarefa será abordada no capítulo 1 deste trabalho, tendo por base os fundamentos políticos e ideológicos da propriedade como Direito subjetivo ao longo da história nacional; posteriormente, no Capítulo 2 serão analisadas as fontes propriamente ditas - as justificativas dos parlamentares, durante a Assembleia Constituinte da atual Constituição Federal, para emendar o anteprojeto progressista no quesito da Função Social da Propriedade.

O direito subjetivo de propriedade não está desvinculado do direito trabalhista (principalmente no contexto rural); para tanto, é relevante entender como é compreendido a relação do trabalhador com a terra, visto que a própria noção de “função social” abriga, no artigo 186 da CF/88 apresentado acima, a importância do resguardo dos direitos trabalhistas e do bem-estar dos trabalhadores (colocando em mesmo patamar de importância jurídica, o trabalhador e o proprietário). Entender tal relação que o legislador constituinte almejou trazer no projeto final da Constituição Federal de 1988 é

minimamente curioso a partir da posição política que o direito subjetivo de propriedade apresenta ao longo das constituições nacionais. Portanto, cabe neste trabalho realizar a investigação dos debates e projetos apresentados em Assembléia Nacional Constituinte, bem como o viés ideológico que estes discursos apresentaram em relação com a antiga noção de direito subjetivo de propriedade no Brasil.

Caio Mário da Silva Pereira afirma que a noção de propriedade que se tem no Brasil contemporâneo deriva da noção Romana da relação do indivíduo com a terra, como se pode observar em sua obra “Direito Civil”:

A raiz histórica do nosso instituto da propriedade vai-se prender no Direito Romano, onde foi ela individual desde os primeiros momentos. Dotada de caráter místico nos primeiros tempos. Mesclada de determinações políticas. Somente o cidadão romano podia adquirir a propriedade; somente o solo romano podia ser seu objeto, uma vez que a dominação racionalizava a terra conquistada. [...] na medida em que a rede de devotamentos, assistência, auxílio e aliança se estendia, crescia o conceito de poder político ligado à propriedade imobiliária. O nobre, dentro de seu domínio é um soberano, distribui justiça, cobra tributos, declara guerra, faz a paz. Cede o uso da terra ao servo, que a ela se vincula e dela não tem o direito de se afastar (servidão da gleba), pagando para cultivá-la um rédito em dinheiro ou em frutos. (PEREIRA, Caio Mário da Silva; Instituições de Direito Civil; 2017).

Caio Mário da Silva Pereira expõe a relação entre dominantes (no caso da terra ou propriedade) com dominados (servos); essa raiz histórica contribui para o entendimento da perpetuação da bipolaridade e distanciamento do camponês com a terra/propriedade. É a partir da relação servil do Direito Romano e da consequente relação no medievo que a forma como o relacionamento servil português se estenderá para a estrutura colonial brasileira de servidão.<sup>1</sup> Compreender as raízes do pensamento romano é compreender a forma como se estendeu os fundamentos do direito proprietário na dominação colonial portuguesa.

As autoras Gretha Leite Maia e Letícia Fernandes de Oliveira trazem a concepção de propriedade que rege historicamente o Brasil em seu artigo, vide:

---

<sup>1</sup> Importante realçar que, embora seja leviano fazer uma ligação direta entre o Direito Romano e o Direito atual, há que se considerar a similaridade entre a intenção, o comportamento e a forma de relação entre dominantes e dominados na propriedade. O Direito no Medievo e na Modernidade resgatam muitos princípios do Direito Romano.

Desde a Constituição de 1824, o direito de propriedade é garantido em toda a sua plenitude. A questão da propriedade de terras e da mão-de-obra, por sua vez, estiveram instaladas onde e sempre que a agricultura representou o setor dominante da produção, ou seja, onde a camada dirigente é formada por proprietários rurais e o patrimônio é basicamente fundiário. (MAIA, Gretha Leite e OLIVEIRA, Letícia Fernandes; p. 44; 2017).

As autoras afirmam o ímpeto do Direito de Propriedade no Império Português; demonstram que a legislação portuguesa, desde a primeira Constituição Brasileira de 1824, sempre positivou o aspecto econômico da propriedade em detrimento da sua função social e coletiva de servir à comunidade que a cerca. Mesmo que não seja esperado o comportamento diverso da empresa colonial, as raízes jurídicas do Direito nacional se fundamentaram na concepção de exploração econômica da propriedade como garantia do direito subjetivo de propriedade dos latifundiários, dando preferência a positivar um modelo estritamente comercial da terra.

Conforme o autor Tayson Ribeiro Teles, em seu artigo *“O direito à propriedade, como direito fundamental, da Assembleia Nacional Constituinte 1987-88 ao século XXI: reflexões contemporâneas”*, o direito de propriedade é classificado na atual Constituição nacional como um direito subjetivo fundamental, pois fora colocado no Título II da Carta, onde residem os Direitos Fundamentais individuais e coletivos. Todavia, cabe ressaltar que existe uma motivação política estabelecida na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 acerca da extensão do conceito prático de Direito de propriedade, bem como, demonstra o posicionamento de políticos e partidos frente à dimensão histórica do instituto jurídico estabelecido.

A Assembleia Nacional Constituinte encontrava respaldo, após o processo de redemocratização do país, na Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985; afirma o autor Tayson Ribeiro Teles o seguinte procedimento:

... dizia em seu Art. 1.º que os membros do Congresso Nacional iriam se reunir em uma comissão unicameral na data de 1.º de fevereiro de 1987, momento em que o Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF) iria declarar instalada a ANC, bem como presidiria o processo de escolha do presidente daquela Assembleia. (TELES, Tayson Ribeiro; p. 490; 2016.).

De acordo com Alfredo da Mota Menezes - em sua obra *Momento Brasileiro: do fim do regime militar à eleição de Lula* - autor mencionado por Tayson Ribeiro Teles, a Assembléia Nacional Constituinte contara com a participação de 559 parlamentares, sendo 23 deles indicados em 1982 – não eleitos diretamente pelo povo. As deliberações através dos debates se estenderam do dia primeiro de fevereiro de 1987 a cinco de outubro de 1988, e dentro destes debates, há que se explorar o viés político de algumas falas acerca da função social da propriedade, bem como os projetos que levaram a criação de institutos jurídicos relacionados ao direito de propriedade. Cabe neste trabalho explorar o cunho político dos debates que geraram posteriormente a aplicação do significado atual de direito à propriedade e função social da propriedade em paralelo na atual Constituição de 1988.

Outro ponto que é de suma importância para a compreensão da Função Social da Propriedade como instituto jurídico no texto constitucional é a aplicação do conceito de Reforma Agrária na ANC (Assembléia Nacional Constituinte) de 1987/1988. Para tanto, será abordado neste trabalho como que este conceito influenciou diretamente certos institutos jurídicos na Carta Magna, e como fora afastado através de outros.

De acordo com as autoras Gretha Leite Maria e Letícia Fernandes de Oliveira, tem-se a seguinte afirmação:

Em termos constitucionais, a questão se inscreve com a designação de “Reforma Agrária” desde Emenda Constitucional nº 10/64, à Constituição de 1946. Após mover debates por dois séculos, a questão agrária desembocou na Assembleia Nacional Constituinte - ANC, de 1987, explicitando dissidências significativas para a compreensão da sociedade brasileira e suas fraturas. (MAIA, Gretha Leite e OLIVEIRA, Letícia Fernandes; p. 43; 2017).

Entende-se, portanto, que este tema não é derivado de discussões estritas da ANC de 1987, mas sim, surge como anseio frente à organização da própria noção de propriedade privada que circunda o ideário nacional. O tratamento que a Carta Magna de 1988 apresenta ao tema também é de fundamental importância para este breve estudo sobre o tema, pois está diretamente ligado à função social da propriedade.

Contudo, não se pode entender que a proposta de reforma agrária não entraria diretamente em conflito com alguns princípios gerais que regem o tratamento da

propriedade privada desde os primórdios coloniais do país; por isso, importante realçar que os debates que ocorreram na ANC de 1987 não poderiam ser diferentes de intensa contraposição política e sobreposição de interesses ideológicos sobre outros.

Outro ponto que é de suma relevância é definir como se tratou a Função Social da Propriedade como instituto jurídico (mesmo que implícito) nas outras constituições brasileiras – tendo em vista ser tema de grande interesse nacional. O autor Leonardo Caixeta Santos, em seu artigo “A função social da propriedade imobiliária nas constituições republicanas brasileiras: da estrutura à função.”; expõe que a função social da propriedade tem uma função peculiar como instituto jurídico, pois apresenta uma possibilidade de concretizar os princípios humanitários e sociais que a Constituição de 1988 se propôs a abarcar, conferindo maleabilidade ao tratamento jurídico que a propriedade possa ter frente à colisão de direitos subjetivos.

Portanto, explorar como o instituto da função social da propriedade pode atender diretamente princípios humanitários e fundamentais que a Constituição garantiu em 1988, tem como escopo compreender o teor dos debates em Assembléia Nacional Constituinte e seus conflitos ideológicos frente ao projeto de texto apresentado. Cada posicionamento ideológico no período permite compreender como se deu a concretização final do instituto jurídico em apreço e como este fora consolidado e aplicado ao longo dos anos após a publicação do texto constitucional de 1988.

Por fim, serão apontados os possíveis impactos que tal forma de aplicação do instituto jurídico poderia trazer para a devida aplicação do texto constitucional em relação à propriedade. Como que a forma a qual fora apresentado a norma no texto constitucional influencia diretamente o tratamento que é dado em relação ao direito subjetivo de propriedade na prática pós-1987.

## **CAPÍTULO 1 – Dos fundamentos do Direito de Propriedade no Brasil**

Antes de adentrar nos debates constituintes de 1987, se faz necessário entender a dinâmica histórica da relação do brasileiro com a propriedade/ terra; e qual é a forma ideológica predominante da própria noção de trabalhador com a terra no Brasil.

O significado que é dado a terra no Brasil não poderia fugir da dinâmica colonial que se estabeleceu no início do século XVI. As autoras Lilia M. Schwarcz e Heloisa M. Starling trazem, em sua obra “Brasil: uma biografia”, a definição ideológica que se tinha em relação à propriedade (exploração de terras) no Brasil colonial a partir das estruturas portuguesas que foram estabelecidas; a idéia era de fixar-se ou ocupar as terras brasileiras com o intuito de consolidar a colonização e o domínio português sob o território pré-estabelecido no Tratado de Tordesilhas.

O sistema de Sesmarias foi um dos primeiros passos para consolidação da forma ideológica que a terra / propriedade iria assumir na mentalidade brasileira; dado como caráter de mercê, a propriedade já não assumira forma de relação natural de domínio através daquele que nela produz, mas sim, como mecanismo de legitimação de poder e de restabelecimento da estrutura social do Antigo Regime. A noção de propriedade privada se confunde com a própria noção de domínio e produtividade da terra, não sendo a terra vinculada à subsistência de um indivíduo, mas sim à positivação da mentalidade colonial em contraste com a mentalidade geral dos povos indígenas. A autora Lúcia Osório Silva, em sua obra “Terras devolutas e latifúndio” contribui da seguinte forma:

A primeira forma que assumiu o ordenamento jurídico das terras brasileiras foi a do regime de concessão de sesmarias. As concessões de sesmarias, entretanto, não representaram o resultado de um processo interno de evolução de formas anteriores de apropriação. Resultaram da transposição para as terras descobertas de um instituto jurídico já existente em Portugal. As primeiras normas reguladoras da propriedade da terra no Brasil originaram-se, portanto, da especificidade da sua condição de colônia portuguesa, a partir do século XVI. (SILVA, Lúcia Osório; p. 27; 2008).

Esta lógica exposta pela brilhante autora mencionada rege, de forma geral, a mentalidade jurídica que se seguirá ao longo da colonização portuguesa em território nacional. Tal noção não só afasta a relação do povo com a terra / propriedade, mas sim o seu caráter de serviço a um propósito natural não capitalista ou econômico da produção; em poucas linhas, pode-se dizer que a finalidade mercantil que a modernidade europeia

trouxe com a colonização, afastou, de forma geral, o serviço comunitário que as terras férteis do Brasil poderiam oferecer à população local. Nas palavras da autora Lúcia Osório Silva: “Para compreender, portanto, o nexu primordial da colonização é preciso, antes de tudo, reconhecer o seu caráter de empreendimento comercial.” (SILVA, Lúcia Osório, p. 29, 2008). A disputa pela conquista territorial e consolidação da exploração mercantil por parte da Coroa Portuguesa nas terras brasileiras não poderia afastar-se da necessidade de ocupação das terras de grande extensão geográficas. A forma em que se pôde garantir o domínio colonial e evitar a ocupação do território por outras burguesias mercantis foi a utilização da exploração agrícola em larga escala<sup>2</sup>; cabe destacar novamente as palavras da autora Lúcia Osório da Silva:

Entretanto, dadas as condições particulares que os portugueses encontraram na nova terra – a ausência de riqueza organizada e a falta de base para uma organização puramente comercial -, não havia outra solução para a ocupação e defesa da conquista senão dedicarem-se à exploração agrícola. (SILVA, Lúcia Osório, p. 31, 2008).

A autora realça a mentalidade colonial dos portugueses no Brasil. A busca incessante de extrair recursos econômicos do territorial colonial gerou a forma de exploração latifundiária extrema; suprir os anseios portugueses da empresa colonial no Brasil e garantir o domínio sob o território nacional apenas seria possível através da dominação e ocupação das terras - o sistema latifundiário e agrícola de exploração seria a chave para evitar a perda do território e garantir os recursos almejados pela Coroa Portuguesa.

De certo, não se pode fugir da lógica de produção açucareira como reafirmação da expansão portuguesa na América. Na página 51 da obra das historiadoras mencionadas tem-se a seguinte afirmação: “Foi o caso do reino de Portugal, que fez desse tipo de economia uma solução para o problema que enfrentava em seus domínios tanto na África como na América”. Não só a produção açucareira surge como uma forma de consolidar o domínio colonial português, mas também surge desse momento uma forma de consolidar a própria dinâmica da relação proprietária no Brasil.

---

<sup>2</sup> Sérgio Buarque de Holanda, em sua obra “Raízes do Brasil”, realça a falta de interesse da mentalidade portuguesa na exploração agrícola em contraposto com a noção de extração do ouro e metais preciosos. A lógica agrícola apenas se consolidou posteriormente. (2014)

Essa produção em larga escala que se pretendia através da exploração da cana voltada para o mercado europeu<sup>3</sup> rege a necessidade da consolidação da própria noção de propriedade privada no Brasil. Pode-se observar no seguinte trecho:

De todo modo, montou-se uma estrutura baseada na formação de grandes unidades produtivas – os latifúndios -, dedicadas ao plantio de um só gênero de exportação e à produção em larga escala. As determinações dessa época moderna criavam economias dependentes, muito especializadas, e que visavam à maximização dos recursos e dos lucros fora de seus territórios. (SCHWARCZ, Lilia, e STARLING, Heloisa, p. 53, 2015)

Ou seja, o sistema de divisão de terras que é colocado no início da colonização portuguesa no Brasil, em capitânicas hereditárias, sistema no qual se dividiu as terras em quinze parcelas e foram divididas em mercê a fidalgos portugueses – mesmo que fracassado no início<sup>4</sup> - reafirmam a intenção que se tem ao estabelecer sistemas de grandes propriedades de terra em propriedade de um único indivíduo: perpetuar a noção de concentração de poder sobre o local e garantir o domínio da Coroa Portuguesa sob o território colonizado, conforme as Ordenações do Reino.<sup>5</sup> Suprir a demanda do mercado capitalista moderno europeu exigiu enorme estrutura colonial no território nacional. Esboços da concentração de poder podem ser observados no seguinte trecho da obra de Lúcia Osório Silva:

Os direitos atribuídos aos donatários, registrados nos termos forais, tais como a vintena do pescado e do pau-brasil, o monopólio das marinhas, moendas de água e quaisquer outros engenhos, redízima das rendas da Coroa e o direito de barcagem etc., devem ser entendidos como incentivos à colonização particular. E as atribuições administrativas de que estavam incumbidos, tais como a criação de vilas e a delegação do governo militar das vilas a pessoas de sua confiança, os tornavam uma espécie de representantes da metrópole aqui. (SILVA, Lúcia Osório, p. 36, 2008) .

---

<sup>3</sup> Schwarcz e Starling explicam que a falha na produção do açúcar, em larga escala, nas colônias portuguesas, como a ilha da Madeira, estimulou o interesse pela produção no Brasil; a demanda pelo condimento na Europa crescia cada vez mais dada a guinada na alimentação (SCHWARTZ, Lilia, e STARLING, Heloisa, p. 50 a 53, 2015)”.  
<sup>4</sup> De acordo com Schwarcz e Starling, algumas capitânicas não chegaram ao menos a serem colonizadas, e o ataque de povos indígenas com o isolamento trouxe apenas a possibilidade da capitania de São Vicente de produção próspera, a instabilidade da ocupação do português na empresa colonial, por causa de ataques dos indígenas a cercamentos, trouxe a necessidade de novas formas de ocupação e mais incisão nas atitudes portuguesas. (SCHWARCZ, Lilia, e STARLING, Heloisa, p. 54, 2015).

<sup>5</sup> Sem o risco de incorrer em anacronismo, não se espera que fosse pensada a função social da propriedade no período, apenas destaca-se a mentalidade perpetuada.

Aqui, Lígia Osório apresenta uma das características mais importantes da colonização portuguesa: a confusão entre o patrimônio particular e o patrimônio público. Como pode ser observado na citação acima, as concessões realizadas aos particulares apenas contribuía para a expansão do direito subjetivo de propriedade do latifundiário. A confusão que se tem entre a função pública e o domínio de terras pelo particular fundamenta e perpetua o distanciamento entre o latifundiário e as demais camadas sociais.

Em linhas gerais, pode-se dizer que, mesmo não havendo total domínio (transferência de propriedade por parte da Coroa para o donatário), os traços de administração e de liberdade de usufruto da terra indicavam o início de uma relação senhorial latifundiária sob a terra. O sistema de sesmarias teria sido uma das principais causas de geração dos latifúndios no território nacional, tendo em vista a seguinte afirmação de José da Costa Porto:

Uma das principais distorções do nosso sesmarialismo – fruto em grande parte, do dezoito em ignorar as peculiaridades da Conquista, aplicando-lhe o disciplinamento imaginado para a Metrópole – ocorreria de respeito à estrutura fundiária e cuja síntese seria esta: enquanto no Portugal dos fins do século XIV, a prática do sesmarialismo gerou, em regra, a pequena propriedade, no Brasil foi a causa principal do latifúndio. ( COSTA PORTO, p. 48, 1980).

A exploração da terra, por meio do sistema de sesmarias, era para ser aproveitado, em prazo estipulado; todavia, tal determinação – conforme afirma Lígia Osório Silva – não fora respeitada tendo em vista “o afã de ocupar o imenso território”, desprezando-se a legislação em apreço. A autora mencionada traz exemplos de grandes extensões de terra concedidas no Recôncavo Baiano, Pernambuco e Rio Grande do Norte; tais extensões de terra eram distribuídas de maneira desproporcional. Um ponto peculiar que a autora traz na obra é a de que as terras poderiam ser vendidas após oito anos da doação, vide:

Outro aspecto do sesmarialismo colonial que atrapalhava o controle das autoridades era a compra e venda de sesmarias. A possibilidade da compra e venda de sesmarias aparecia já nos forais dos donatários das capitanias. Estava estipulado que estes poderiam comprar sesmarias de terceiros depois de passados oito anos da doação e somente se as terras tivessem sido aproveitadas. (SILVA, Lígia Osório, p. 50, 2008) .

Portanto, pode-se afirmar que um dos direitos inerentes ao proprietário (nos tempos atuais) – alienação – já estavam contidos no regime de concessão da terra; de

forma geral, mesmo que não apresentasse na legislação uma forma de domínio amplo do donatário, esse já possuía materialmente os direitos de proprietário (alienação). Tal circunstância contribui com a hipótese de que a forma latifundiária já estava sendo enraizada na mentalidade brasileira de relacionamento e concepção sobre a terra.

Sobre tal afirmação, Lúcia Osório Silva contribui com a seguinte passagem:

A estruturação da propriedade do solo em termos da grande exploração esteve vinculada, como dissemos anteriormente, às conveniências da produção colonial, determinada fundamentalmente pela necessidade de fomentar acumulação nos países metropolitanos. No período em questão, o mercado mundial abria espaço apenas para os produtos tropicais de que a Europa carecia. Foi, portanto, a forma de inserção da Colônia que no amplo mercado mundial que se abria para determinados produtos, como o açúcar, traçou o modelo da agricultura aqui instalada: latifundiária, monocultura e escravista. (SILVA, Lúcia Osório, p. 52, 2008)

A forma como as relações de domínio sob a terra e os direitos individuais sob os quais os possuidores das propriedades latifundiárias se estabeleceram, rege a concepção de pertencimento da própria terra em relação ao povo brasileiro; é mister pensar que essa dinâmica e mentalidade do início da era colonial se relaciona diretamente com a forma em que a terra vai ser tratada posteriormente nas legislações. Cabe agora, ressaltar a relação que o trabalhador / coletividade tem com a propriedade para poder se aprofundar nos debates ideológicos da constituinte de 1987.

### **1.1 – Da relação do trabalhador brasileiro com a propriedade.**

A monocultura da cana, bem como do desenvolvimento da pecuária, a partir da produção em larga escala, necessitou de grandes quantidades de trabalhadores para suprir a demanda exportadora. A autora Lúcia Osório Silva, na obra “Terras devolutas e latifúndio” traz a seguinte contribuição:

A adoção do trabalho compulsório constituiu a forma de viabilizar o funcionamento satisfatório do sistema baseado no “exclusivo” metropolitano. Além de problemática, a transferência de trabalhadores livres para os novos territórios inviabilizaria o funcionamento dos mecanismos do sistema colonial porque a disponibilidade de terras por apropriar os transformaria rapidamente em

proprietários produzindo para o seu próprio consumo. [...] Com a adoção do trabalho compulsório, ao mesmo tempo em que se garantia a fixação do trabalhador na grande exploração agrícola, favorecia-se uma organização econômica e social altamente concentradora de renda, que se enquadrava perfeitamente nas necessidades do sistema de comércio entre metrópole e colônia descrito acima. (SILVA, Lúcia Osório, p. 33, 2008).

A utilização de mão de obra indígena tornou-se controvérsia perante as instituições coloniais. De acordo com a autora Lúcia Osório Silva, o Regimento de Tomé de Souza de 1548<sup>6</sup> iniciou oficialmente a criação e utilização de engenhos de açúcar no regime de sesmarias. Todavia, vale a pena destacar na obra da autora mencionada: “O regimento proibia os métodos arbitrários dos caçadores portugueses de escravos (índios), indicando a preferência das autoridades pela utilização do africano e acusando a pressão dos interesses do tráfico negreiro.”(SILVA, Lúcia Osório, p. 53, 2008). Portanto, a utilização de trabalhadores escravizados (ou trabalho compulsório) se mostrou como uma solução ao “problema do trabalho” que, nas palavras da autora tem-se: “O problema do trabalho, como sabemos, foi resolvido com a introdução do trabalho compulsório, o que permitiu a manutenção da disponibilidade de terras para o senhoriato rural que se vai formando na Colônia”. (SILVA, Lúcia Osório, p. 54, 2008).

Nota-se que, longe de ser um procedimento que visasse à subsistência coletiva da comunidade, a terra passa a ser um local de extração desenfreada de recursos por meio de um trabalho bruto e rudimentar<sup>7</sup> que apenas estaria voltada para o mercado externo. Para tanto, as demandas que este tipo de produção exige não poderia ser suprido apenas com a figura do nativo (indígena) – escravizado pelo português – mas sim precisaria de uma mão de obra “especializada”, ou pelo menos acostumada com a forma do plantio da cana em monocultura.<sup>8</sup> As autoras Schwarcz e Starling trazem que a utilização de trabalhadores indígenas apresentou um impasse perante os jesuítas que desestimulavam a utilização destes na produção colonial<sup>9</sup>; vale destacar aqui uma passagem da obra “Brasil: uma biografia” das autoras mencionadas acima:

Por sua vez, a abertura para um mercado próspero, como o do açúcar, demandava saídas mais duradouras, estáveis, e distantes de

---

<sup>6</sup> (SILVA, Lúcia Osório, p. 53, 2008).

<sup>7</sup> Sérgio Buarque de Holanda vai caracterizá-la como próxima à mineração em “Raízes do Brasil”.

<sup>8</sup> Vide página 66 do livro “Brasil: uma biografia”.

<sup>9</sup> Schwarcz e Starling trazem que a escravização de indígenas trouxe uma série de conflitos entre proprietários e ordens religiosas como os jesuítas; a escravização de indígenas ocorrera por um longo período de tempo até ser introduzida a mão de obra africana escravizada.

maiores controvérsias religiosas e morais. Foi dessa maneira que se casaram os lucros da cana com aqueles provenientes do “tráfico de viventes”. De um lado, entre os domínios do Império português constavam feitorias em toda a costa da África. De outro, controlando as guerras internas no Brasil, os mercadores lusos faziam dos vencidos futuros cativos, recriando a escravidão que já vigia no continente africano. (SCHWARCZ, Lilia e STARLING, Heloisa, p. 61, 2015)

As autoras demonstram que o assentamento da colonização portuguesa no Brasil não se deu de forma pacífica, a controvérsia que é apresentada com as guerras internas - as quais se tinha dificuldade em dominar o indígena para a mão de obra compulsória - gerou a dificuldade da utilização da mão de obra nativa para a produção do Açúcar. Era preciso equilibrar as guerras com a ocupação do território e ao mesmo tempo produzir economicamente. A mão de obra indígena não apresentava estabilidade por meio das rebeliões que ocorrem ao longo do território nacional.

O tráfico de escravizados africanos, inicia, portanto, uma nova dinâmica de relacionamento com a terra: o distanciamento da propriedade rural com a força de trabalho que a exerce; não há, portanto, em falar de relação de domínio entre o escravizado que trabalhava na produção da cana com o solo em que cultivava. A própria noção de trabalho “braçal” era visto como algo que delimitava estritamente o status social do indivíduo, observa-se a seguinte afirmação de Schwarcz e Starling:

O que definia a nobreza no Brasil era o que ela não fazia. Dedicar-se ao trabalho braçal, cuidar de uma loja, atuar como artesão e demais atividades eram coisas de gentios ou cativos. Talvez por isso persista aqui um preconceito contra o trabalho manual, considerado símbolo de atividade inferior e menosprezada. (SCHWARCZ, Lilia, e STARLING, Heloisa, p. 68, 2015)

A idéia de que a propriedade não tem estrita ligação de domínio sob em quem a produz gera forte relação comercial sob o produto colhido; o afastamento do proprietário com o cultivo apenas reafirmou a estrutura social do período colonial no Brasil – os proprietários eram latifundiários afastados de qualquer noção de “servir” a comunidade em que viviam, mas sim, desejavam colher o máximo de frutos econômicos que o solo brasileiro poderia produzir. Cabe aqui mais uma afirmação das historiadoras Schwarcz e Starling:

Capital, domínio, autoridade, posse de escravos, dedicação política, liderança sobre vasta parentela, constituíram-se nas metas

desse ideal de nobreza, que dominava a sociedade colonial. Tal modelo idealizado perdurou durante todo o período açucareiro, criando uma sociedade patriarcal pautada num padrão de família estendida. Se a família biológica era o núcleo do engenho, fazia parte do cabedal de um senhor contar e suprir agregados, parentes, criados e escravos. (SCHWARCZ, Lilia, e STARLING, Heloisa, p. 68, 2015).

Merece destaque esta noção descrita acima, pois, já aqui, se poderiam enxergar traços da relação do trabalhador com a terra / propriedade em que trabalha posteriormente no Brasil; mesmo os povos indígenas como nativos do território brasileiro, e escravizados para o trabalho em engenhos, não possuíam qualquer relação de domínio sobre a produção que realizava e a terra aonde exerciam seu labor.

Caio Prado Junior, em sua obra “A questão agrária no Brasil”, afirma:

Doutro lado, por força da grande concentração da propriedade fundiária que caracteriza a economia agrária brasileira, bem como das demais circunstâncias econômicas, sociais e políticas que direta ou indiretamente derivam de tal concentração, a utilização da terra se faz predominantemente e de maneira acentuada, em benefício de uma reduzida minoria. (JUNIOR, Caio Prado, p. 15, 1979)

Nota-se, de plano, que a concentração da propriedade no Brasil não poderia estar dissociada de uma ideologia que afasta a relação de domínio do trabalhador/ população brasileira em geral para com a terra ou a propriedade em que trabalha, como bem exposto através do histórico colonial; portanto, se pode concluir que o próprio Direito de Propriedade tem sua eficácia restrita e protetiva à uma parcela minoritária da população, afastando assim a idéia de que o trabalhador da terra possui quaisquer direitos de domínio sob a propriedade, perpetuando, assim, antigas dinâmicas de pensamento colonial no Brasil até a atualidade.

Contribuindo para este fator, Caio Prado Junior mostra que em 1955, de acordo com dados levantados pelo IBGE, as grandes propriedades reduziam-se à 9% do total de propriedades no Brasil, sendo que estas correspondiam à 75% da área total. Acrescenta o autor, que o número de grandes proprietários no Brasil não somam mais de 10% da população rural brasileira. (JUNIOR, Caio Prado, p.17, 1979)

A partir de tais dados, é possível inferir que a relação ideológica que se tem com a propriedade no Brasil não poderia ser, antes de tudo, inclusiva e principalmente “de bem comum” – ou seja, importância coletiva da propriedade com a comunidade – mas

sim, existia uma estrita relação de priorizar o direito individual do proprietário em relação ao interesse social da propriedade. Não obstante, o autor ainda demonstra:

[...] no primeiro plano das atividades agropecuárias, é muito fácil, e freqüentemente isso ocorre sem nenhuma intenção deliberada, confundir os interesses privados e particularistas dos grandes proprietários e fazendeiros, ou de alguns grupos deles melhor situados, com os interesses gerais. (JUNIOR, Caio Prado, p. 21, 1979)

Portanto, entende-se em primeiro lugar, que a relação com a terra está historicamente associada ao resguardo de direitos individuais de propriedade em detrimento ao interesse social (função social) que tal propriedade exerce. Como bem afirma o autor mencionado: “os interesses daqueles passam assim a encarnar os interesses gerais da agropecuária.” (JUNIOR, Caio Prado, p. 21, 1979)

De certo, as bases ideológicas do sistema proprietário brasileiro não fogem da noção da valorização dos latifundiários. Sérgio Buarque de Holanda, em sua obra “Raízes do Brasil”, traz a seguinte contribuição: “Aos portugueses e, em menor grau, aos castelhanos, coube, sem dúvida, a primazia no emprego do regime que iria servir de modelo à exploração latifundiária e monocultura adotada depois por outros povos.” (JUNIOR, Caio Prado, p. 55, 1979)

A noção de dominação colonial através da exploração latifundiária – principalmente em um país caracterizado pela grande extensão territorial – cria um distanciamento do trabalhador com a terra, concentrando os direitos de propriedade nas mãos de pequenas parcelas da população. Tal fato pode ser corroborado a partir do “problema do trabalho” que Sérgio Buarque de Holanda apresenta em sua obra já mencionada:

A abundância de terras férteis e ainda mal desbravadas fez com que a grande propriedade rural se tornasse, aqui, a verdadeira unidade de produção. Cumpria apenas resolver o problema do trabalho. E verificou-se, frustradas as primeiras tentativas de emprego do braço indígena, que o recurso mais fácil estaria na introdução de escravos africanos. (JUNIOR, Caio Prado, p. 55, 1979)

Percebe-se que a extensão territorial portuguesa teve enorme dificuldade na ocupação das terras brasileiras e assentamento da estrutura de domínio colonial. A dificuldade de manter povos indígenas como braço da motorização colonial exigiu do colonizador procurar a mão de obra escravizada africana (tendo em vista que já a utilizava em outros territórios).

Em linhas gerais, pode-se inferir que a propriedade e o conceito de possuir o local aonde se trabalha se tornou algo distante da visão daqueles que trabalhavam na terra, tendo em vista a noção escravagista da relação trabalhista no Brasil colonial.

A finalidade da produção agrícola e a visão do uso da propriedade no Brasil colonial já afastam de início uma concepção de utilidade social (de interesse social ou função social), pois, utiliza-se da mentalidade de extrema exploração para atingir a proposta de exportação exagerada; leia-se:

Se tornou possível, em certos casos, a fixação do colono, não cabe atribuir tal fato a esse zelo carinhoso pela terra, tão peculiar ao homem rústico entre povos genuinamente agricultores. A verdade é que a grande lavoura, conforme se praticou e ainda se pratica no Brasil, participa, por sua natureza perdulária, quase tanto da mineração quanto da agricultura. (JUNIOR, Caio Prado, p. 56, 1979)

Tal visão de exploração fundamenta uma concepção de afastamento da propriedade agrícola com o intuito de servir a uma comunidade regional ou mesmo ao país. O uso desenfreado dos recursos naturais com o objetivo meramente de sustentar a exportação exagerada do Brasil colonial, apenas contribui para que a terra / propriedade seja um meio intermediário a fim de atingir o fim econômico de exploração; essa visão acabou por ser enraizada nas noções da própria relação do brasileiro com a terra – principalmente em regiões rurais.

Vale destacar o trecho do artigo escrito por Lucas Bezerra:

Assim, as bases do tipo de colonização à brasileira repousam numa estrutura historicamente determinada: a colônia de exploração. Esta correspondeu às requisições econômico-políticas de um contexto em que, na Europa, presenciava-se a crise de um modo de produção e a gestação de outro. Nesse interregno, no interior de um processo amplo como a acumulação originária analisada por Marx (1980), apresentava-se como requisição dominante não apenas a disputa territorial com fins de abastecimento e defesa, para os quais as colônias de povoamento seriam suficientes, mas também a proveitosa extração de vantagens econômicas dos descobrimentos, operada a partir da exploração da força de trabalho e das riquezas naturais disponíveis. (BEZERRA, Lucas, p. 202, 2019).

A noção da exploração da terra teve, portanto, o condão de proporcionar o maior lucro possível, considerando-se pouco ou quase nada os aspectos regionais ou

necessidade daqueles que trabalhavam e viviam na própria colônia portuguesa. A idéia de que a propriedade não serviria apenas para o emprego lucrativo de seus recursos não encontrou guarida na história do Brasil colonial, firmando-se apenas na relação econômica exportadora que tal recurso poderia oferecer não sendo passível de conferir materialidade para o instituto da função social da propriedade; assim afirma Lucas Bezerra: “Desse modo, forjou-se no Brasil a organização de uma economia interna voltada para fora, sob as bases de uma vasta empresa comercial. Ao fim e ao cabo, é assim que o país se constituiu no bojo da expansão do capitalismo no cenário internacional.”. (BEZERRA, Lucas, p. 203, 2019).

Esse fundamento de relacionamento com a propriedade e função da terra no Brasil colonial confunde-se com o próprio fim que a terra e seus recursos poderiam ter dentro da legislação brasileira ao longo dos anos. Como bem afirma Lúcia Osório Silva:

O objetivo básico da legislação era acabar com a ociosidade das terras, obrigando ao cultivo sob pena de perda de domínio. Aquele senhorio que não cultivasse nem desse em arrendamento suas terras perdia o direito a elas, e as terras devolutas (devolvidas ao senhor de origem, à Coroa) eram distribuídas a outrem para que as lavrasse e aproveitasse e fosse respeitado, assim, o interesse coletivo. (OSÓRIO, Lúcia Silva, p.43, 2008).

Ainda que, aparentemente, tal noção possa apresentar traços de similaridade com o instituto contemporâneo da função social da propriedade na legislação brasileira; cabe pensar que aqui, o interesse coletivo que a autora sustenta não diz respeito ao serviço da comunidade em si no Brasil. Contudo, pode-se perceber ainda mais forte o interesse de resgatar recursos para a Coroa Portuguesa, ou aproveitar o máximo que a terra poderia oferecer para a exportação, quando tal legislação régia foi trazida ao território brasileiro.<sup>10</sup>

Isso interfere diretamente na forma como se enxerga o direito de propriedade na legislação brasileira, pois, o sistema jurídico – como forma de positivação do sistema colonial e da ordem social que imperava no Brasil – é reflexo da organização social e da forma como a propriedade era colocada frente à produção exportadora. A idéia de uma grande empresa colonial agroexportadora encontrou e possivelmente encontra<sup>11</sup> respaldo

---

<sup>10</sup> Lúcia Osório traz que a produção no regime de sesmarias estaria visando impedir o esvaziamento do campo, bem como a falta de recursos das cidades em Portugal; esta seria a idéia do sistema na legislação portuguesa. Todavia, no Brasil, tal legislação foi aplicada sem a devida adaptação ao contexto da colônia. (SILVA, Lúcia Osório, p. 41, 2008)

<sup>11</sup> Mais a frente serão analisados os impactos na constituinte da perpetuação dessa ideologia.

na legislação brasileira ao longo dos anos. Cabe agora, ressaltar alguns marcos legislativos que possam contribuir com a solidificação da posição ideológica que afasta o direito de propriedade do trabalhador para com o local aonde trabalha, e a concentração de domínio por parte de uma pequena parcela da população como bem afirmou Caio Prado Júnior.

## **1.2 – DA LEI DE TERRAS DE 1850 E SEUS DESDOBRAMENTOS IDEOLÓGICOS**

Lígia Osório Silva, em sua obra “Terras devolutas e latifúndio”, realça o impacto que a Lei de Terras de 1850 trará sobre a relação de domínio nas terras brasileiras. A decadência do tráfico de escravizados, tendo em vista a pressão inglesa sob o governo Brasileiro, aliado ao fluxo imigratório de trabalhadores europeus para o território nacional trouxe a necessidade de reavaliação da política de terras que estava estabelecida; a autora mencionada traz a seguinte afirmação de contribuição:

A junção das duas questões numa proposta só consolidou a tendência, entre os analistas, a dar como motivação principal da intervenção do Estado a preocupação com a mão-de-obra e a relegar a segundo plano a questão do ordenamento territorial. Na exposição de motivos que acompanhava o projeto estava expresso o receio de que a redução na oferta de escravos seria de tal proporção ( caso a Inglaterra continuasse com a pressão) que acarretaria problemas para a “indústria”. (OSÓRIO, Lígia Silva, p. 106, 2008).

A pressão Inglesa, tendo em vista a iminência do sistema capitalista na Europa e início do declínio do Antigo Regime, trouxe à tona a deslegitimação do trabalho de escravizados nas Américas; o boicote aos produtos exportados portugueses poderia ser trágico para a economia colonial, portanto, se viu necessário adaptar os meios de trabalho na propriedade rural.

Aqui nessa primeira proposta, se poderia observar traços da característica expropriatória da intervenção estatal na propriedade privada; nos artigos em que foram, previamente apresentados, os sesmeiros que não cumprissem com o prazo estipulado em lei teria perda do benefício de concessão das terras. No anteprojeto da lei, apresentada em 1843, a própria noção de expropriação das terras para o domínio nacional continha a

exigência de que fossem registradas tais terras de domínio com prazo máximo de seis anos, e caso não tivessem sido efetuadas as exigências legais, as terras seriam incorporadas ao patrimônio da nação como terras devolutas.<sup>12</sup>

Todavia, mesmo dotado de teor “público”, a apresentação do projeto inicial não foi bem recebido pelos deputados e pela elite de meados do século XIX. Citando Lígia Osório Silva:

Os deputados não gostaram das cláusulas de medição e demarcação, alegando como sempre não haver gente competente para levar adiante a tarefa. Como quase todos os concessionários de sesmarias não haviam cumprido as condições da cessão, a obrigatoriedade da revalidação das sesmarias atingia quase todos, e isso não foi bem aceito. A limitação no tamanho das posses causou muita indignação, sendo mesmo considerada um atentado à propriedade. Um deputado afirmou que “a maior parte dos brasileiros que possuem terras vão perdê-las”. (SILVA, Lígia Osório, p. 109, 2008).

O resultado de tal embate político e social estabeleceu dispositivo legal desproporcional com a intenção anterior do anteprojeto: restou delimitado que as posses que tivessem mais de 20 anos e que fossem anteriores a 1822 pudessem ser legitimadas sem restrições.<sup>13</sup> Tal dispositivo reflete diretamente a forma e o receio que os proprietários de terra do período tinham em relação à aquisição de propriedades por parte de imigrantes e o controle estatal sob a demarcação do espaçamento; a autora Lígia Osório Silva chega a dizer que:

Mas o problema que inquietava os capitalistas das colônias era a possibilidade de todo colono recém-chegado se tornar proprietário. [...] Os salários altos, por sua vez, possibilitavam que em pouco tempo os recém-chegados instalassem seus próprios negócios e viessem até mesmo a competir com os capitalistas que os haviam importado..<sup>14</sup> (SILVA, Lígia Osório, p. 111, 2008).

A proposta de atrair colonos e trabalhadores “pobres”, como a autora mencionada expõe em sua obra, contribui ainda mais com a noção de distanciamento do trabalhador com a terra em que ele produz. Uma das principais características desse sistema ideológico era justamente evitar que o vínculo de trabalho entre o colono, o escravizado ou qualquer outro sujeito sem ser o proprietário ou de “sua família” pudesse adquirir

---

<sup>12</sup> Vide página 108 da obra “Terras devolutas e latifúndio” – Lígia Osório Silva.

<sup>13</sup> Idem, op. Cit.

<sup>14</sup> Idem, página 111.

status e capital suficiente para se tornar uma “competição”. Para corroborar com tal afirmação, Lígia Osório Silva traz:

O objetivo da teoria do “preço suficiente” era impedir que os trabalhadores se tornassem proprietários logo após a sua chegada nas colônias. Como vimos, esse era um dos riscos maiores dos investimentos coloniais e foi responsável pela introdução do trabalho compulsório em muitas regiões colonizadas. (SILVA, Lígia Osório, p. 113, 2008).

O investimento colonial para introdução dos imigrantes europeus se viu motivado principalmente pela pressão Inglesa sobre a utilização de mão de obra escravizada no Brasil; a ideia também do embranquecimento da população regia a mentalidade do século XIX. O risco maior de se ter este investimento era a insuficiência do trabalho manual nas propriedades rurais, além de que esses trabalhadores poderiam tornar-se proprietários rurais - risco de se ter diminuída a hegemonia latifundiária.

O projeto que fora instaurado na proposta do Conselho de Estado tinha o condão de “substituir” formalmente a mão de obra escravizada pela mão de obra livre própria de um sistema capitalista; todavia, na prática, o que a lei de terras de 1850 estaria propondo era uma espécie de substituição informal da mão de obra escravizada para uma mão de obra formalmente livre, mas com impossibilidades de ascensão e compra dos novos trabalhadores do local aonde iriam trabalhar. A estratégia que se tinha justamente nesse período de transição do trabalho escravizado para o “de mercado”<sup>15</sup> era justamente compensar o prejuízo que se teria com a perda da mão de obra escravizada nos latifúndios; e muitos senhores de terras atribuíram tal responsabilidade econômica para o Estado, ao invés de arcar com as custas da importação de trabalhadores.

[...] havia uma cláusula proibindo os imigrantes de comprar, arrendar, aforar ou de qualquer modo obter uso da terra, ou mesmo de estabelecer comércio, por três anos a contar de sua chegada, prevendo-se multas e até mesmo a prisão para os desobedientes. De fato, não se estava investindo na criação de um mercado de trabalho livre, regulado pelas leis do mercado, mas propondo-se um sistema híbrido de retenção da mão-de-obra por formas de coração extra-econômicas. (SILVA, Lígia Osório, p. 116, 2008).

---

<sup>15</sup> Apenas um conceito formal através das idéias de Wakefield, como traz a autora Lígia Osório Silva.

Entende-se que a Lei de Terras de 1850 continha essa cláusula com o intuito de minar a ascensão social dos imigrantes que aqui viriam trabalhar. A mobilidade social de classes era impensável frente à estrutura colonial do Brasil Império, pois o sistema era baseado e fundamentado diretamente nesta separação de dominados e dominantes.

A idéia básica era promover a imigração de colonos pobres, com as passagens subvencionadas pelo governo, e retê-los o maior tempo possível nas fazendas. Para isso funcionava o esquema de dívidas que prendiam os colonos e seus familiares nas fazendas. Eles não podiam abandonar a fazenda sem comunicar essa intenção previamente ao fazendeiro e sem antes saldar suas dívidas, que incluíam a importância paga pelas passagens de toda a família, os adiantamentos feitos para sua manutenção e outros gastos com a produção.”(SILVA, Lúcia Osório, p. 119, 2008).

Tal noção é importante para este trabalho, pois a forma como se enxerga a relação do senhor de terras com seus trabalhadores influencia diretamente a forma como a legislação brasileira representa o direito individual de propriedade e seus desdobramentos para com a função social coletiva que a terra exerce na comunidade onde está cercada. A resposta a um sistema que tentava abandonar o escravismo para o trabalho livre – que não deu certo – apenas refletiu ainda mais a idéia de que os latifundiários apenas almejavam uma solução mais autoritária para o problema da mão de obra; e como diz a autora Lúcia Osório Silva:

Fizemos essas observações apenas para sugerir que na década de 1840 e até bem mais tarde os particulares e o governo imperial não haviam realmente acatado a idéia da substituição do trabalho escravo por um sistema baseado no mercado de trabalho livre. As propostas geradas naqueles tempos repousavam na intenção de reter os trabalhadores livres que viessem para cá através dos meios extra-econômicos. (SILVA, Lúcia Osório, p. 121, 2008).

A mentalidade escravista permaneceu inerente à própria relação do trabalho no Brasil; mesmo que formalmente haja tentativa de afastá-la, se estendeu tal noção ao próprio direito individual de propriedade – quase como parte integrante dos direitos individuais dos latifundiários – retirando quaisquer possibilidades de relação de domínio da terra por parte dos trabalhadores ou ascensão econômica e social. Esta noção fora ainda mais perpetuada na indústria cafeeira, como bem reafirma Lúcia Osório Silva:

O desenvolvimento da economia cafeeira que começava a alterar a feição do país, em muitos aspectos, não modificou esse quadro. Estava centrado no tráfico e no trabalho escravo, e na possibilidade de incorporação contínua de novas terras. Os ajustamentos e compromissos que sustentavam essa situação protelavam a adoção de medidas modernizadoras que adaptassem a sociedade aos novos tempos, em que o capitalismo começava a dominar em escala internacional. (SILVA, Lígia Osório, p. 127, 2008).

A questão principal é que, mesmo diante de um declínio do uso escravista no cenário internacional para dar espaço ao trabalho de essência “capitalista”, a mentalidade dos proprietários não fora modificada ou sequer teve alguma guinada na forma em que estes proprietários enxergavam a relação de trabalho e de domínio sob a terra. Portanto, ainda que houvesse um ajuste na política de terras com a lei de 1850, a perpetuação simbólica das antigas estruturas escravistas coloniais perduraria na relação pública e nos mecanismos jurídicos posteriores. É com base nesta concepção ideológica do direito de propriedade que se discutirá as repercussões ideológicas no debate da assembléia constituinte de 1987 e seus desdobramentos para o projeto final da Carta Magna de 1988.

## **CAPÍTULO 2 – Das Emendas ao anteprojeto da Constituinte e seus posicionamentos ideológicos.**

O direito de propriedade foi um dos temas sensíveis no qual os debates constituintes se debruçaram na Comissão de Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. De certo, um dos conflitos que se observa nas fontes relaciona-se com a extensão do direito de propriedade e as transformações sociais do período; temas como a reforma agrária, servidão da terra, função social da propriedade, preservação do meio ambiente, são exemplos de frentes ideológicas que iam de encontro com a antiga mentalidade sob a propriedade que fora demonstrada ao longo deste trabalho. Neste capítulo será investigado, a partir da justificativa dos constituintes nas fontes, como se deu a expressão ideológica das emendas realizadas ao anteprojeto inicial em relação ao direito de propriedade e da função social da propriedade, e como isso refletiu o cunho ideológico final da Carta Magna de 1988.

Em primeiro lugar, cabe destacar o inciso XVII do capítulo I (Direitos Individuais) do Anteprojeto apresentado inicialmente:

XVII - A PROPRIEDADE PRIVADA, ASSEGURADA E PROTEGIDA PELO ESTADO.

a) A de bens de uso pessoal ou familiar é insuscetível de desapropriação, salvo por inarredável interesse social, ou utilidade ou necessidade pública, mediante justa e imediata indenização, em dinheiro se assim exigir o expropriado;

b) a de bens de produção é suscetível de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, desde que necessária à execução de planos, programas e projetos de desenvolvimento social e econômico, sejam eles da União, dos Estados ou dos Municípios, mediante justa indenização;

c) os critérios para determinar o valor e a forma de indenização por desapropriação, constem eles da Constituição ou de leis, sempre levarão em conta o não uso, o uso meramente especulativo do bem desapropriado nos últimos três anos e, se bem de produção, a média da produtividade no mesmo período, além da significação econômica do ato expropriatório em relação ao patrimônio do expropriado, considerada a base de garantia de seus dependentes;

d) os planos, programas e projetos de desenvolvimento social e econômico dos Municípios serão submetidos à apreciação judicial antes de iniciar as desapropriações necessárias.

(Imagem 1: “Anteprojeto da Comissão de Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher – Volume 69 – Junho de 1987” – disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-69.pdf>).

Nota-se, a partir da fonte, que o anteprojeto discutido na comissão apresenta uma proposta que resguarda o direito de propriedade privada, porém, coloca acima desta prerrogativa individual, o interesse social e coletivo, apontando maior destaque na motivação que o Estado encontra para resguardar direitos da comunidade do que propriamente o interesse subjetivo do indivíduo, mesmo que a desapropriação seja dada mediante indenização.

Tal valorização do interesse social acima do interesse individual traz uma guinada na forma como se valoriza o direito subjetivo de propriedade em detrimento do interesse coletivo ou social; fato esse que merece investigação quanto ao uso.

As autoras Schwarcz e Starling colaboram com a seguinte concepção:

A Assembléia Constituinte instalou-se em 1º Fevereiro de 1987, e a Constituinte foi promulgada no ano seguinte, em 5 de outubro de 1988. O novo texto constitucional tinha a missão de encerrar a ditadura, o compromisso de assentar as bases de afirmação da democracia no país, e uma dupla preocupação: Criar instituições democráticas sólidas o bastante para suportar crises políticas e estabelecer garantias para o reconhecimento e o exercício dos direitos e das liberdades dos brasileiros – não por acaso, foi batizada de “Constituição Cidadã”. (SCHWARCZ, Lilia, e STARLING, Heloisa, 2015, p. 488).

A contribuição das autoras auxilia na forma como se enxerga a ideologia do Anteprojeto que a Comissão de Soberania e de Direitos do Homem e da Mulher; a idéia era propor uma nova forma de enxergar a proteção legislativa – priorizar as estruturas democráticas e coletivas (o interesse coletivo) em detrimento das antigas estruturas coloniais e liberais.

Todavia, mesmo com o intento de fomentar novas estruturas sociais e coletivas, as autoras mencionadas apontam que na questão agrária, houve pouquíssima mudança, até mesmo nenhuma, como se pode observar:

Como o Brasil e como a própria democracia, a Constituição de 1988 também é imperfeita. Envolveu movimentos contraditórios e embates formidáveis entre forças políticas desiguais, e inúmeras vezes errou o alvo. Conservou intocada a estrutura agrária [...], nasceu velha em seus capítulos sobre o sistema eleitoral e em sua ânsia de regular as minúcias da vida social. (SCHWARCZ, Lilia, e STARLING, Heloisa, 2015, p. 488/489).

Quando se observa a fonte trazida do anteprojeto original, percebe-se que a idéia de priorizar o interesse público e social foi bem mais ousada frente às antigas estruturas legislativas e concepções de propriedade presentes no sistema de sesmarias e da Lei de Terras de 1850; porém, sequer fora trabalhada a idéia de reforma agrária, bem como qualquer mudança quanto à relação do trabalhador com a terra / propriedade em que labora.

O anteprojeto, que já não apresentava proposta tão progressista quanto à relação de propriedade com o indivíduo, ainda fora alterado por emendas que os próprios parlamentares trouxeram durante os debates constituintes da Comissão de Soberania e de Direitos do Homem e da Mulher. Cabe agora apresentar, a partir das fontes colhidas, as mudanças que o texto constitucional sofreu – em relação à propriedade – e suas implicações ideológicas.

As emendas que foram trazidas ao capítulo da propriedade no texto constitucional dizem respeito à maior proteção do direito subjetivo de propriedade do indivíduo em detrimento a menor atuação do Estado quanto à Desapropriação e o interesse coletivo / função social da propriedade, como se observam nas fontes:

<b>EMENDA 1S0004-0</b>	
AUTOR	PARTIDO
3 CONSTITUINTE UBIRATAN SPINELLI	5 PDS
PLENARIO/COMISSÃO/SUBCOMISSÃO	DATA
6 COM SOBERANIA E DOS DIR E GAR DO HOMEM E DA MULHER	8 08 / 06 / 87
TEXTO/JUSTIFICATIVA	
7	
Dê-se ao item XVII, do art. 3º, do Anteprojeto do Relator na Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, a seguinte redação:	
"Art. 3º - .....	
I - .....	
II - .....	
.....	
XVII - a propriedade, subordinada a <b>função social</b> , no caso de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, é assegurada aos desapropriados prévia e justa indenização em dinheiro, facultando-se ao expropriado aceitar o pagamento em títulos especiais da dívida pública, com as ressalvas previstas nesta Constituição; será nulo o ato praticado com abuso de poder ou desvio de finalidade."	
<b>JUSTIFICATIVA</b>	
O direito de propriedade constitui princípio normativo do sistema capitalista da livre iniciativa.	
A nova redação, que propomos, tem em vista assegurar ao desapropriado, por interesse social, justa indenização.	
Não podemos permitir interpretações malévolas de tema tão sério, quando se trata de propriedade imobiliária.	

(Imagem 2: "Emenda – Comissão de Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher"; disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-67.pdf>)

A fonte já apresenta o alinhamento do parlamentar quanto à sua posição ideológica quando se faz presente a expressão: "O direito de propriedade constitui princípio normativo do sistema capitalista da livre iniciativa". Tal expressão indica que a preferência por cumprir o princípio liberal - por parte do deputado - se mostra mais evidente do que o cumprimento do cunho social que a propriedade deveria apresentar.

A fonte indica além de seu conteúdo aparente, ela mostra a verdadeira intencionalidade do parlamentar ao trazer tal justificativa: perpetuar a visão sobre a

propriedade e os princípios do liberalismo capitalista; essa forma de enxergar a propriedade apenas contribui para manter a mesma relação de domínio sobre a terra que se fazia presente no período colonial, ou seja, não apresenta tentativa de evolução frente ao que era preestabelecido.

<b>EMENDA 1S0120-8</b>	
AUTOR Deputado Constituinte DARCY POZZA	PARTIDO PDS
PLENÁRIO/COMISSÃO/SUBCOMISSÃO Comissão da Soberania e dos Dir. e Gar. do Homem e da Mulher	DATA 09/ 06/ 87
TEXTO/JUSTIFICAÇÃO	
<p>Dê-se ao item XVII e suas alíneas, do art. 3º, do Anteprojeto do Relator na Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, a seguinte redação:</p> <p>"Art. 3º. .... XVII - a propriedade, subordinada à função social; no caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, é assegurada aos desapropriados prévia e justa indenização em dinheiro, facultando-se ao expropriado aceitar o pagamento em títulos especiais da dívida pública, com as ressalvas previstas nesta Constituição; será nulo o ato praticado com abuso de poder ou desvio de finalidade."</p> <p style="text-align: center;"><b>J U S T I F I C A Ç Ã O</b></p> <p>Nossa intenção, com a presente Emenda, tem o objetivo de salvar o direito de propriedade.</p> <p>Não podemos permitir, quando se trata de propriedade imobiliária, que intenções obscuras, prejudiquem o cidadão brasileiro.</p> <p>Sabemos e entendemos a função social que os meios de produção possuem.</p> <p>Permitir que a letra constitucional preveja casos de desapropriação, por interesse social, sem mencionar a forma remuneratória ao desapropriado é desproteger o cidadão proprietário contra os atos de força ou mal intencionados.</p> <p>Nada, em termos constitucionais, pode ser conceituado de modo vago ou impreciso.</p> <p>O princípio constitucional não pode permitir interpretações deturpadas dos direitos nela assegurados.</p> <p>Necessária uma idéia filosófica do direito de propriedade, sem mandros, que o alvedrio das decisões momentâneas não fira a justiça social e as garantias e direitos individuais do cidadão, que lhe incumbe resguardar.</p>	

(Imagem 3: "Emenda 2 – Comissão de Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher; 09 de junho de 1987; disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-67.pdf>)

A fonte (imagem 3) traz expressões que indicam o cunho ideológico da justificação do deputado constituinte Darcy Pozza; expressões como “intenções obscuras”, “atos de força ou mal intencionado”, “direitos individuais do cidadão” (no

contexto colocado), apontam para a tentativa de sobrepor os direitos de propriedade acima do interesse social ou do Estado. Mesmo que tais ações tenham o condão de auxiliar o particular a receber verbas indenizatórias em caso de desapropriação, é importante notar que a verdadeira intencionalidade pode estar vinculada a perpetuação de um imaginário contrário às reformas progressistas e a sobreposição do interesse social em detrimento ao interesse individual. O mecanismo de afirmação dos interesses liberais poderia estar vinculado à utilização dessas terminologias, bem como do enfraquecimento do instituto jurídico de cunho progressista.

<b>EMENDA 1S0636-6</b>	
1) DEPUTADO DÉLIO BRAZ	2) PARTIDO PMDB
3) I - Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher	4) DATA 09/06/87
TEXTO/JUSTIFICATIVA	
Dê-se ao inciso XVII do art. 3º do Substitutivo a seguinte redação: "XVII - A PROPRIEDADE a) A propriedade subordina-se à função social;  b) no caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, é assegurada aos desapropriados prévia e justa indenização em dinheiro, facultando-se ao expropriado aceitar o pagamento em títulos especiais da dívida pública, com as ressalvas previstas nesta Constituição; c) serão nulos os atos expropriatórios praticados com abuso de poder ou desvio de finalidade".	
J U S T I F I C A T I V A	
As normas consagradas no Substitutivo representam verdadeiro confisco, com objetivo transparente de socializar os meios de produção e, até mesmo, aqueles que são particulares, sendo evidente o desestímulo que poderão gerar, com graves prejuízos para toda a população. Assim, embora mantendo o princípio da prevalência da função social, assegura-se o direito de propriedade ou, alternativamente, o de prévia e justa indenização na desapropriação.	

(Imagem 4: “Emenda 3 – Comissão de Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher” – 09 de junho de 1987 – disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-67.pdf>)

Aqui também é possível enxergar a forma como o direito de propriedade se manifesta alinhado com as proposituras liberais e a tentativa de minar as construções progressistas ao longo da Carta Magna; o parlamentar evoca a ideia de que as proposituras da Função Social da Propriedade apenas indicam uma forma de “socializar” os meios de

produção, e que tal questão iria trazer um prejuízo grave para a população. Tem-se novamente a tentativa de enfraquecer o instituto jurídico progressista e valorizar os direitos individuais subjetivos em detrimento aos coletivos.

Deves comentar as fontes logo após citá-las uma por uma. Deves falar dos partidos, dos deputados que propuseram, se eram vinculados a UDR, a ideia dos três é a mesma mas a escrita é um pouco diferente, não achas? E também fica muito comprido três citações seguidas.

As fontes mostram que existiu uma tentativa de suprimir ao máximo a função coletiva e social da propriedade para resguardar o direito patrimonial individual do latifundiário, para tanto, como bem se observa no padrão de argumentação dos parlamentares, o apelo ao direito subjetivo de propriedade apenas reforça o apego às antigas estruturais coloniais de relação do brasileiro com a terra / propriedade. Não houve mudança radical no paradigma jurídico do instituto social, nem sequer se poderia falar em qualquer medida de reforma agrária de grandes proporções, mesmo em um período histórico de redemocratização do país.

A escolha da linha ideológica de priorizar o direito de propriedade individual ao coletivo traz conseqüências diretas para o padrão em que se regerão as relações do campo, do trabalho e das políticas públicas governamentais com o uso social da terra. Percebe-se que, quanto mais se torna burocrático o processo de desapropriação com a função de abarcar e atender a coletividade de uma região, mais se enfraquece o instituto jurídico, tirando-lhe a possibilidade de cumprir, de forma eficiente, seu propósito inicial de servir à coletividade ou comunidade ao qual a terra / propriedade está inserida. Ao optar por privilegiar o direito subjetivo do proprietário, opta-se por perpetuar a antiga dinâmica de proteção colonial do “senhor de engenho” em detrimento aos trabalhadores e comunidade que o cerca; talvez, caberia até dizer que é priorizada ainda, a lógica do lucro produtivista que se encontrava na mentalidade da metrópole na empresa colonial de extrair o máximo de recursos lucrativos possíveis.

Tal mentalidade produtivista encontra guarida no momento histórico em que o Brasil estava inserido. De acordo com os autores Jorge Ferreira e Lucilia Almeida o início dos anos 1990 seria marcado por uma lógica de redução da atuação econômica do

Estado no mercado nacional, tendo em vista o processo de intensa globalização do país.<sup>16</sup> Portanto, a noção produtivista e lucrativa da nova forma de enxergar a economia brasileira significou uma extensão desta visão para a relação do Estado, da sociedade e do direito subjetivo patrimonial na legislação, afastando a intenção e ação social do próprio Estado em prol da comunidade que circunda a propriedade / terra. Pode-se observar tal mentalidade na seguinte visão dos autores mencionados:

Insegurança e vulnerabilidade no trabalho são características de um processo de reestruturação que tinha por objetivo racionalizar e reduzir custos da produção. Postos de trabalho e empregos estáveis e de longo prazo se reduziram de modo expressivo e novos tipos de contrato, mais precários e instáveis, se tornaram prática comum nas empresas dos mais variados setores da economia. Esse contexto de perfil neoliberal fragilizou a instituição sindical, exigindo um permanente esforço de reformulação, tendo em vista a complexidade das atividades de trabalho e o crescimento de situações de informalidade e de pobreza. (FERREIRA, Jorge, 2016, p. 179).

Ainda há que realçar que a presença da visão produtivista e o resguardo do direito subjetivo individual em detrimento ao direito coletivo da função social, como foi tratada a questão na Carta Magna, contribuiu na forma como foram estabelecidas as relações de trabalho no período, enfraquecendo o projeto original da Constituinte de criar espaços mais sociais na lei; observa-se:

Mesmo com os avanços sociais presentes na regulamentação de vários direitos trabalhistas da Constituição de 1988, a conjuntura política e econômica dos últimos trinta anos esteve marcada por um constante questionamento às suas garantias, muitas vezes até com o desrespeito às suas decisões. Isso se deveu às exigências de flexibilização das relações de trabalho, colocadas como essenciais para a competitividade das empresas no mercado global (Ramalho, 2008). As novas estratégias gerenciais entraram em contradição com a amplitude de regulamentos estabelecidos pelo texto constitucional e criaram um palco de disputa política permanente entre posições de manutenção dos mecanismos de proteção do trabalho e do emprego e a implementação da flexibilidade e da reestruturação da produção.” (FERREIRA, Jorge, 2016, p. 183/184).

---

<sup>16</sup> Vide página 178 da obra “O Brasil Republicano – Volume 5: o Tempo da Nova República – da Transição Democrática à Crise Política de 2016”.

Por essas razões, é possível esboçar traços das motivações do uso de tais linhas argumentativas nas emendas ao anteprojeto da comissão de soberania e direitos do homem e da mulher, no tocante à propriedade e função social; não só se teve a intenção de perpetuar uma lógica colonial de proteção do direito individual latifundiário, mas também, ao garantir tal relação jurídica, atender ao propósito neoliberal de expansão do mercado nacional em prol da globalização econômica do final do século XX e início do século XXI. Esta mentalidade não só altera a forma como o Estado deveria interferir na propriedade em favor da sociedade e do bem coletivo, mas também altera as relações de trabalho (como são refletidas na legislação e políticas governamentais), e a forma como a sociedade enxerga o valor da terra / propriedade, acentuando o aspecto produtivista e lucrativo da terra / propriedade para um mercado exterior, e não de serviço da comunidade local.

O autor, já mencionado, Guthemberg Cardoso traz em sua dissertação de mestrado:

Cunhada a locução “função social”, mormente na Constituição Federal de 1988, espalhou-se por inúmeros diplomas normativos como uma espécie de redenção de todos os males sociais, sem, contudo, haver diretrizes, comandos e sanções. Muitas vezes, apenas se adjetiva o instituto ou se lhe impõe uma genérica função social, sem maiores detalhamentos ou cominações, como se isso fosse suficiente. Deve haver segurança jurídica para que saiba o que deve ser feito, de que modo, quais as penalidades, inclusive para que haja exigibilidade por parte da coletividade. A atribuição desenfreada de “funções sociais” a tudo, somente serve para enfraquecer o instituto”. (CARDOSO, Guthemberg, 2010, p. 72).

O grande problema que se enxerga na fonte trazida (as emendas) é que mesmo que haja uma tentativa de contraposição à forma de manutenção da antiga ordem colonial e sua ideologia de propriedade, a contraproposta de função social não conseguiu e não consegue cumprir com o seu propósito inicial: restaurar o equilíbrio de domínio sobre a terra e a propriedade de forma a servir a comunidade em que esta se insere.

A Assembléia Constituinte da atual Constituição de 1988 foi um marco histórico na redemocratização do país. O fim da ditadura militar marcou o ressurgimento do Poder

Constituinte Originário<sup>17</sup> para propor as novas diretrizes da carta magna; para tanto, seria ingênuo propor que as novas estruturas legais fossem imaculadas de antigas ideologias derivantes da mentalidade colonial.

Na obra “O Brasil Republicano – Volume 5: O Tempo da Nova República – da Transição democrática à Crise Política de 2016” dos autores Jorge Ferreira e Lucilia Almeida Neves de Delgado, se enfatiza a luta que cresce em relação aos latifúndios e o direito de propriedade em meados do século XX; os movimentos de reforma agrária tomam força à medida que se intensificam as expulsões e a miséria em várias partes do país. Cabe aqui destacar:

É nesta moldura de miséria e violência que se inicia o trabalho de organização das Ligas Camponesas. Com “paciência e obstinação”, vários foram os caminhos. Desde a “conversa embaixo do ‘pé de pau’, na casa de farinha, no meio do caminho, na feira, na missa, no terço, no enterro, na briga de galo, no eito, na palha da cana”, passando à leitura do Boletim “escrito em linguagem singela, em tom evangélico” ao lado do Guia, do ABC dos Camponeses, do Recado da Roça, da Cartilha dos Direitos, da Carta de Alforria, meios que “a experiência indica e a imaginação sugere”, ativando os verbos da luta camponesa: despertar, atrair, unir, organizar. A leitura e a conversa em torno do boletim e dos folhetos requeriam paciência dobrada, pois a miséria os atingia também na fala. “O latifundiário impede que eles falem. Proíbe que pensem.” Tratava-se de lutar pela palavra. (FERREIRA, 2018 ,p. 235).

Como bem se pode observar, o antigo modelo colonial de proteção da propriedade latifundiária e concentrada, que realçava o direito subjetivo do sujeito em detrimento ao direito coletivo ou social da comunidade em que estava inserida a propriedade, não só era questionado, a partir da situação de miséria que este mesmo sistema gerou, mas sim começou a ser reivindicado por meio de ações jurídicas e governamentais. O papel da nova Constituição democrática que iria surgir em 1988 deveria conter já reformas suficientes para reverter a desproporção do direito de propriedade na legislação. A própria idéia de que este problema seria estrutural e viria do sistema colonial já fora reafirmada por Paulo Freire:

O movimento dos sem-terra, tão ético e pedagógico quanto cheio de boniteza, não começou agora, nem há dez ou quinze, ou vinte anos. Suas raízes mais remotas se acham na rebeldia dos quilombos e, mais

---

<sup>17</sup> Poder Constituinte Originário como o poder do povo de criar rompe com uma ordem anterior, criando um novo ordenamento jurídico para o país ou local. (NEGRI, 2002, p.8/9).

recentemente, na bravura de seus companheiros das Ligas Camponesas que há quarenta anos foram esmagados pelas mesmas forças retrógradas do imobilismo reacionário, colonial e perverso. O importante, porém, é reconhecer que os quilombos tanto quanto os camponeses das Ligas e os Sem Terra de hoje, todos em seu tempo, antontem, ontem e agora, sonharam e sonham o mesmo sonho, acreditaram e acreditam na imperiosa necessidade da luta na feitura da história como “façanha da liberdade”. No fundo, jamais se entregariam à falsidade ideológica da frase: “a realidade é assim mesmo, não adianta lutar”. Pelo contrário, apostaram na intervenção no mundo para retificá-lo e não apenas para mantê-lo mais ou menos como está. (FREIRE, Paulo; apud Jorge Ferreira)

Percebe-se que a luta por um sistema jurídico que valorizasse mais o social e coletivo em detrimento do direito subjetivo individual não foi inaugurada no século XX; o desequilíbrio gerado pelo modelo de concentração de terras na colonização e perpetuado no Brasil republicano apenas contribuía para que a legislação focasse mais em uma lógica de proteção liberal lucrativa e exportadora, enquanto a sociedade restara em prejuízo, miséria e a eterna contradição da riqueza das terras brasileiras e a extrema pobreza / fome.

As ligas camponesas no Brasil precisavam de uma consolidação forte dos fundamentos e princípios dos trabalhadores rurais no campo. Era necessário, em meados do Século XX buscar solidificar as bases e o verdadeiro objetivo do movimento no território nacional. A autora Thalita Maciel destaca em sua monografia:

A conscientização do trabalhador rural sobre o seu protagonismo político era algo que, para as ligas, estava além dos desejos individuais. É válido ressaltar que a importância de sua organização estava justamente em “solidificar” os trabalhadores rurais, que eram até então punhados de areia que, se jogados, se desfazia no ar. Sendo assim, a liga camponesa seria o cimento capaz de unir essa areia e transformá-la em um sólido bloco (JULIÃO, 1962). Para que ocorresse essa organização fazia-se necessário o início da conscientização política. Portanto, os primeiros anos das ligas camponesas foram um momento de organização e conscientização. (MACIEL, 2016, p. 34/35).

Ou seja, através dessa citação pode-se compreender que a fase inicial do movimento precisava de uma organização política e conscientização maior dos trabalhadores rurais para que o movimento pudesse ter maior estrutura. A ideia é que as ligas camponesas não poderiam apresentar aspecto difuso ou mal estruturado; para que se pudesse ter relevância e reestruturação da ordem no campo seria necessário sair das amarras das antigas formas de dominação da terra. A forma, segundo a autora

mencionada, que se encontrou para conscientizar a massa de trabalhadores - os quais a maioria era analfabeta - foi através de palestras e formas simples de educação e conscientização do povo. Observa-se:

Outra questão deste ensino político foi o papel dos intelectuais ligados à causa camponesa, que conseguiam realizar palestras ou rodas de conversa de forma simples, ou através de melodias que eram transmitidas posteriormente para os demais. Podemos citar como exemplos o Hino do Camponês (1960) e os cordéis (OLIVEIRA, 2007). (MACIEL, 2016, p. 36).

Entende-se que a estruturação das ligas camponesas - através do fora citado acima - dependia diretamente de instrumentos de fácil recordação como um Hino e os cordéis; em consequência, o trabalhador rural poderia ter consciência dos direitos básicos além da habitação e subsistência. Todavia, as Ligas Camponesas enfrentaram problemas com os grandes proprietários de terra, pois estes, como parte integrante do sistema dominante, possuíam os meios de violência para repelir os camponeses. Observa-se:

O segundo problema enfrentado pelos dirigentes das ligas camponesas foi a violência. Aued (1986) destaca que as elites agrárias possuíam diversas formas de se manter no poder, utilizando táticas que poderiam variar entre mais violentas e mais brandas. Ela enumera alguns tipos de pressões que eram impostas aos trabalhadores. Com relação às pressões internas à fazenda, destacavam-se a intimidação, ameaças, expulsões e a violência. Por pressões externas aplicavam-se medidas como a prisão de lideranças, criação de quartéis e destacamentos da polícia em áreas com maior mobilização de trabalhadores, a capangagem e os frequentes assassinatos, principalmente de líderes. (MACIEL, 2016, p. 37).

A Nova República, com a presença de um modelo que priorizava a transição democrática, porém sem uma ruptura com a ordem anterior<sup>18</sup>, encontrou muitas dificuldades ao propor novas formas progressistas na legislação, tendo como maior impasse o conflito de interesses na formação da nova Constituição. A doutrina neoliberal surge forte com um expoente que iria reger a nova ordem econômica do mundo e do Brasil, nota-se:

Além disso, adquiriu força política e também afirmou-se no mundo acadêmico e nas posições de direção técnica nas organizações

---

<sup>18</sup> Vide, página 68 da obra “O Brasil Republicano – Volume 5: da Transição Democrática à Crise política de 2016.

internacionais uma nova doutrina liberal, extremamente militante e articulada, que veio a ser impropriamente chamada de neoliberalismo. (FERREIRA, 2018 ,p. 69/70).

A doutrina neoliberal surte efeitos na forma como serão pensados os institutos jurídicos da Carta Magna. A lógica produtivista e lucrativa não poderia deixar de auxiliar na conservação das antigas estruturas coloniais de propriedade, visto que para o comércio tipicamente exportador e lucrativo, a atuação e intervenção do Estado na propriedade privada apenas reafirmaria menor autonomia para o setor privado; ou seja, não seria lucrativo ou interessante priorizar o direito coletivo ou social da comunidade que circunda a terra, pois tal ação política não retroalimenta esse sistema. Cabe, agora, ressaltar algumas observações sobre o neoliberalismo que contribuem para entender, em certa medida, a mentalidade ideológica de parlamentares durante o processo constituinte.

Leda Maria Paulani, em seu artigo para a revista “Economia e Sociedade” da Universidade de Campinas, trabalha as possíveis origens do pensamento neoliberal no pós-guerra e a transformação do liberalismo clássico. Uma das principais bases que a autora traz para a sustentação do neoliberalismo é o individualismo, e para tanto, é calcado no princípio do liberalismo clássico da supremacia da propriedade privada desenvolvida por John Locke – observa-se:

Como se relaciona ele com o liberalismo econômico que ganha força no século XVIII com A. Smith e John Stuart Mill? Para responder a essa questão é preciso tocar em três pontos. O primeiro deles tem a ver com a associação, feita já pelo próprio Locke, entre liberalismo e defesa da propriedade privada. Diferentemente de Hobbes, Locke via a relação entre o estado e o indivíduo, não como uma relação entre governantes e governados, mas como um pacto social estabelecido entre homens igualmente livres e que tinha por objetivo preservar os direitos naturais, dentre os quais encontrava-se, para ele, não apenas o direito à vida e à liberdade mas também o direito à propriedade de bens materiais. Este último, apesar de não inato (como o direito à vida e à liberdade), seria, tanto quanto os dois primeiros, natural (porque legitimado pelo trabalho) e, nessa medida, anterior à própria sociedade civil.” (PAULANI, L. M. Neoliberalismo e individualismo. Economia e Sociedade, Campinas, SP, v. 8, n. 2, p. 115–127, 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643138>. Acesso em: 10 ago. 2022.)

Em primeiro plano, mesmo que a noção de propriedade privada seja essencialmente moderna e do liberalismo clássico, o neoliberalismo incorpora o individualismo inerente ao “direito natural de propriedade privada” refletido no culto aos

ideais de liberdades providos do Iluminismo; por essa razão, a relação do Estado com a propriedade privada deve ser (em vista desta doutrina) a função de garantidor de direito natural do indivíduo, colocando-o ao patamar superior ao próprio interesse coletivo / social<sup>19</sup>.

Cabe aqui adiantar que já estava em germe, nas considerações de Smith, uma idéia que seria cara aos pais do neoliberalismo, dentre eles, e de modo particular, Hayek: a economia de mercado, ou em outros termos, a sociedade organizada materialmente pelo mercado, constituiria a única possibilidade de compatibilizar, de um lado, a liberdade individual, e de outro, um resultado social aceitável que, no entanto, seria não-intencional. Não se tratava, portanto, de postular de antemão, como resultado necessário, qualquer tipo de equilíbrio ou de otimalidade que o sistema inexoravelmente atingiria.” (Idem, página 3).

Todavia, é sabido que o sistema liberal clássico (liberalismo clássico) trouxe sérias crises e conseqüências econômicas desastrosas para o século XX, e na medida em que cresciam os movimentos sociais e a luta política como destacado anteriormente, o sistema se viu obrigado a reinventar-se<sup>20</sup>. O neoliberalismo surge, no pós-guerra, segundo a idéia que a autora Leda Paulini traz de Perry Anderson, a partir de uma revolta contra o Estado de bem estar e intervencionista que nasce através de Keynes.<sup>21</sup> Conforme explica a autora, Hayek foi um dos principais expoentes para “preparar terreno” para um capitalismo futuro ainda mais livre da atuação do Estado no mercado econômico.

Assim, ao invés da insistência, contraprodutiva para ele, na capacidade de o mercado atingir o equilíbrio e, mais que isso, o equilíbrio ótimo, tratava-se agora de defender o mercado como a única instituição capaz de respeitar a primazia do indivíduo, entendido corretamente como particularidade inserida num contexto social cuja totalidade lhe escapa. Nesse sentido, qualquer intromissão do Estado torna-se pernicioso e, nessa medida, irracional, pois parte do princípio de que resultados sociais promissores podem ser intencionalmente buscados, o que, para ele, é impossível. A defesa do laissez-faire torna-se, portanto, a peça-chave desta versão moderna do liberalismo. (PAULANI, L. M., 2016, p.121)

---

<sup>19</sup> Não só garantidor, mas o Estado deve ter um papel mínimo. Leda Paulini explica que a partir da doutrina iluminista liberal a sociedade passa a ser “os próprios proprietários” e não todos os cidadãos em si. (PAULANI, L. M., 2016, p.3)

<sup>20</sup> Cabe ressaltar a importância do utilitarismo na lógica do trabalho no século XX; a sustentação do neoliberalismo deriva da permanência dessa estrutura abstrata de relacionamento. (PAULANI, L. M., 2016, p.5) .

<sup>21</sup> (PAULANI, L. M., 2016, p.5).

Percebe-se que a principal dinâmica ideológica aqui já é fortalecer a forma como o mercado econômico, tendo certa autonomia em relação ao Estado – porém, agora não se trata mais de categorizar o Estado como um agente inimigo, mas sim, incorporá-lo na forma de positivar o individualismo e as ações neoliberais. O neoliberalismo, longe de se propor como um sistema econômico<sup>22</sup>, propõe criar um discurso de inevitabilidade para o cenário histórico dos anos 70 em diante, incorporando a idéia de que todos os segmentos sociais, e principalmente as instituições jurídicas, devam dar alicerce para o pleno funcionamento dessa ideologia – subordinando a forma como a natureza jurídica dos direitos e deveres deva se manifestar. Observa-se:

[...], o neoliberalismo acaba por exigir uma profissão de fé nas virtudes do capitalismo e da livre concorrência, não mais por uma questão de opção ideológica, em obediência a uma dada visão de mundo, mas por uma questão de respeito às coisas tais como elas são. Não se trata mais, portanto, da ideologia como falsa consciência que marcou a natureza do liberalismo como verdadeira doutrina social em sua primeira fase. O que percebemos agora é o tom característico do sermão religioso, do discurso dogmático que exige rendição incondicional. Muito mais incisivo, por isso, do que o liberalismo original, o neoliberalismo demonstra uma capacidade insuspeitada de ocupar todos os espaços, de não dar lugar ao dissenso. (PAULANI, L. M., 2016, p.121)

Munido desta doutrina neoliberal, o pós ditadura no Brasil não só seria influenciado pela nova dinâmica do mercado internacional e a concepção de propriedade privada e direitos sociais, mas também criou-se um sistema conflituoso entre as vertentes revolucionárias (movimentos sociais) e a adequação de uma nova forma capitalista de enxergar a sociedade. Interessante enfatizar aqui a forma como a autora coloca a questão:

Quanto ao segundo conceito, Peters argumenta que “o neoliberalismo é baseado na liberdade e na propriedade privada de indivíduos que procuram maximizar suas preferências. Este comportamento, aparentemente natural e aistórico, é particularmente importante de um ponto de vista econômico porque leva à liberdade política. Assim, a liberdade econômica do indivíduo constitui a base para qualquer sociedade civilizada e é uma resposta direta ao totalitarismo ou a qualquer forma de planejamento econômico” (1998: 352). Em outras palavras, Peters está afirmando que, para o neoliberalismo, liberdade individual é sinônimo de liberdade econômica, porque dela decorre todo o resto. (PAULANI, L. M., 2016, p.123).

---

<sup>22</sup> A autora aborda que o neoliberalismo não se enxergaria mais como sistema econômico, como era o caso do liberalismo clássico.

A autora menciona que a liberdade individual somente seria garantida através da liberdade econômica, e este princípio libertário é o cerne da doutrina neoliberal que almeja garantir a maximização do direito individual em detrimento ao direito social ou coletivo. Uma vez que o neoliberalismo visa extremar a ascensão do lucro na sociedade através de menos interferência estatal, tal doutrina ainda necessita da proteção coercitiva do Estado a fim de resguardar a propriedade privada e minar movimentos revolucionários e sociais. Para tanto, integrar o neoliberalismo nas instituições jurídicas, principalmente na Carta Magna, se faz primordial a fim de garantir o pleno funcionamento do regime econômico lucrativo; em linhas gerais, o objetivo é buscar aproximar o Estado e as leis para dominar a forma ideológica que a legislação assumirá, e assim, através do próprio mecanismo do Estado, o diminuir.<sup>23</sup>

Neste cenário de ascensão da doutrina neoliberal, surgem também, em paralelo, vários movimentos sociais que contrapõe a lógica de maximização de lucros. A Assembléia Constituinte certamente abarcou uma ordem dicotômica quanto aos anseios da população brasileira; por um lado, almejava-se garantir as liberdades individuais e sociais – porém, existiam os interesses “antigos” dos grupos dominantes. Em suma, a nova Constituição deveria ser neoliberal e social ao mesmo tempo, atingindo um conflito de interesses extremamente antagônicos. Os autores Zulmar Antônio Fachin e Alexandre Coutinho Pagliarini, no artigo “Movimentos Sociais na Constituição Brasileira de 1988: A Construção da Democracia e dos Direitos Humanos” publicado na revista *Direitos Humanos e Democracia*<sup>24</sup>, afirmam:

Registre-se, desde logo, que os movimentos sociais atuaram não apenas nos tempos precedentes à convocação da Assembleia Nacional Constituinte, mas especialmente durante os trabalhos de elaboração da Constituição: foram sugeridas 61.020 propostas de textos constitucionais e apresentadas 122 emendas populares, algumas delas com mais de um milhão de assinaturas. (PAGLIARINI, 2019, p. 151)

As ligas camponesas ganham força em meados do século XX, momento em que cresce a organização sindical e o questionamento na ordem agrária colonialista brasileira. A relação de trabalho no campo sustenta a incompatibilidade da realidade com as transformações jurídicas e políticas do pós-guerra; o autor Guthemberg Cardoso Agra de

---

<sup>23</sup> Mark Fisher, em sua obra “Realismo Capitalista”, aborda sobre como a doutrina neoliberal assumiu controle das instituições estatais a fim de fortalecer o sistema capitalista.

<sup>24</sup> Revista *Direitos Humanos e Democracia*, ano 6, nº 12, jul/dezembro de 2018, editora Unijuí.

Castro, em sua dissertação de mestrado “Movimentos sociais e propriedade: a efetividade da função social da propriedade privada” na Universidade Federal da Paraíba afirma:

As ligas camponesas trazem à lume a situação de espoliação a que se submetiam os trabalhadores rurais, contestam as alianças dos setores dominantes, apontam soluções para o problema da reforma agrária, lutam contra o aumento do foro (espécie de imposto pagos pelos foreiros aos proprietários) e melhor distribuição de terras. (CARDOSO, Guthemberg, 2010, p. 44).

O autor reafirma que o apoio do Partido Comunista Brasileiro, na década de 1940 em diante, concedeu as bases jurídicas e a organização que o movimento nacional necessitava para ganhar força. A dificuldade de unificar um movimento nacional frente à antiga ordem colonial apenas seria “solucionada” a longo prazo com as reformas políticas e jurídicas através da pressão social da massa de camponeses. No mesmo contexto da doutrina neoliberal – descrita acima – é que estão imbuídas ideologias sociais e movimentos revolucionários em contraposição à manutenção da antiga ordem colonial de propriedade. Neste arcabouço ideológico repleto de interesses conflitantes, em que de um lado impera os interesses conservadores, neoliberais e lucrativos, e de outro a ascensão dos movimentos sociais e revolucionários é que a Assembléia Constituinte irá se calcar a fim de criar os institutos da Carta Magna de 1988.

Cabe realçar outra contribuição de Guthemberg Cardoso:

Como se vê abaixo, a tendência mais proeminente da doutrina jurídica na interpretação da Função Social da Propriedade na Constituição Federal é conferir-lhe uma conotação ideológica de contraposição ao liberalismo (nasce exatamente da decorrência do desequilíbrio social causado pelas idéias liberais). Representa, pois, uma contraposição à ordem liberal, ao Estado mínimo, que assegurava as condições básicas para o funcionamento das regras de mercado, que a tudo proveriam, passando agora a ser pelo menos no campo das idéias um “Estado Prestacional. (CARDOSO, Guthemberg, 2010, p. 72/73).

## CONCLUSÃO

A função social da propriedade surge como um instituto que visa equilibrar o direito subjetivo de propriedade do indivíduo frente o interesse coletivo que a cerca.

Todavia, mesmo que a idéia seja extremamente progressista para o período da atual Constituinte, foram conservados vários aspectos do direito subjetivo de propriedade privada – ainda caucado nos ideais liberais e conservadores – visando proteger ao máximo os latifundiários de uma grande perda de propriedade. Como pôde ser observado nas fontes, os parlamentares buscaram ao máximo minimizar a autonomia do Estado na interferência das grandes propriedades privadas; mesmo aqueles parlamentares que defendem em menor grau os princípios liberais tentaram de alguma forma compensar os proprietários com alguma espécie de indenização ou limitação temporal ao Estado<sup>25</sup>

A tentativa de enfraquecer o instituto demonstra a forte presença dos princípios liberais e o início da tendência neoliberal na política brasileira. Como foi abordado acima, a estratégia conservadora de guinar o sistema capitalista focou seus esforços na reaproximação com o Estado a fim de enfraquecê-lo e garantir os mecanismos neoliberais em surgimento; em outras palavras, a idéia de reaproximar o Estado, ao invés de tentar diminuí-lo com os ideais liberais clássicos, seria de justamente possuir todos os recursos estatais com a finalidade de garantir os princípios liberais. Uma vez que a estratégia não se firma mais na total oposição com o Estado, os liberais e neoliberais conseguem colocar seus princípios através de mecanismos estatais e garantir a liberdade econômica que almejam.

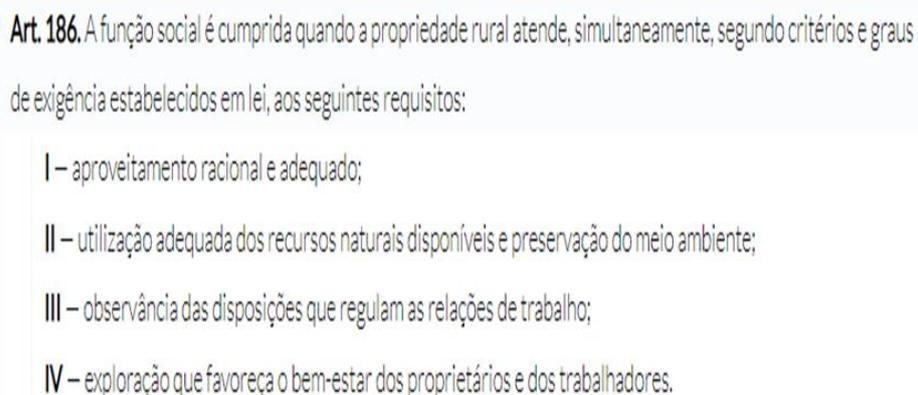
Porém, há que se levar em consideração a polaridade presente na Assembléia Constituinte da atual Carta Magna. Como foi trabalhado acima, existiu grande oposição no projeto: de um lado existiam sim os liberais e neoliberais que tentavam de toda forma enfraquecer os mecanismos estatais e garantir as antigas estruturas conservadoras, mas também houve vários movimentos progressistas para contrapor essas idéias. A presença de movimentos operários, sem-terra, ambientalistas, anti-racistas e muitos outros contribuíram para dar caráter mais progressista à atual Constituição Brasileira; muitos desses movimentos não permitiram a perpetuação de estruturas conservadoras e infiltração demasiada de princípios do livre mercado em contraposição a direitos sociais e coletivos.

---

<sup>25</sup> Limitação temporal, provavelmente, tendo em vista a morosidade da burocracia estatal; não há como indicar certamente, mas pode-se tratar de estratégia a fim de enfraquecer o instituto.

No conjunto, nota-se que a estrutura legal da Constituição de 1988 encontrou várias formas contraditórias a partir do conflito de interesses entre as duas frentes políticas mencionadas; a função social da propriedade é uma expressão forte dessa contradição entre liberalismo (neoliberalismo) e ideais progressistas de esquerda, pois a busca do interesse coletivo e social do uso da terra não pôde ser totalmente abrangido em detrimento do interesse subjetivo dos grandes proprietários. A expressão da força estatal como garantidora dos direitos sociais e coletivos foi relativizada com prazos e indenizações possivelmente estratégicas a fim de garantir, materialmente, maior autonomia aos latifundiários. Qualquer noção mais progressista no sentido de aproximar com uma reforma agrária ou maior autonomia estatal frente ao direito subjetivo de propriedade dos latifundiários foi praticamente abafada, restando apenas alguns princípios isolados e mecanismos escassos.

O texto atual da Constituição se encontra da seguinte forma:



**Art. 186.** A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- I – aproveitamento racional e adequado;
- II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

(Imagem 5; “artigo 186 da Constituição Federal de 1988”; disponível em: <https://constituicao.stf.jus.br/dispositivo/cf-88-parte-1-titulo-7-capitulo-3-artigo-186>).

A partir do texto final é possível perceber que a regulamentação específica foi colocada na alçada da lei especial; a Carta Magna apenas ficou encarregada de colocar os princípios gerais que regem a produtividade da propriedade rural. Todavia, é possível notar que os princípios estabelecidos são extremamente gerais e passíveis de diversas interpretações conforme for o caso concreto. A regulamentação mais profunda do tema

foi confiada à lei especial número 4.504 de 1964<sup>26</sup>, a fim de buscar maior aplicabilidade para uma reforma agrária do cenário rural brasileiro; por exemplo, tem-se no artigo 18 que a desapropriação seria fundamentada no interesse social, e nas alíneas “a)” e “b)” se expressa o interesse em conservar a função social da propriedade, bem como promover distribuição de terras de forma mais justa e adequada com a situação nacional. Mais a frente, tem-se também o artigo 24 da lei que aborda sobre a política de distribuição de terras depois de serem desapropriadas, pauta essa extremamente voltada para a índole de realizar a Reforma Agrária necessária; tanto que tal questão pode ser ainda observada em vários dispositivos<sup>27</sup> ao longo da lei especial.

Todavia, mesmo que esta legislação seja voltada para o cunho progressista, porque não se pode falar em aplicabilidade no cenário atual? Tal questão continua sendo objeto de estudo, pois a divisão de terras no Brasil ainda continua desigual, ou seja, não fora realizada distribuição de terras de forma justa e adequada ao cenário nacional. A expressão da Constituição Federal de 1988, em um período de redemocratização do país, deveria reger uma nova legislação acerca da política agrária nacional – ou seja – fortalecer os institutos jurídicos que pudessem garantir a função social da propriedade, bem como a devida distribuição de terras no cenário agrário.

O instituto jurídico da desapropriação não só ficou condicionado a um processo moroso – em que pese ser regido pela lei complementar nº 76 de 1993 – mas sim exige um longo procedimento judicial que coloca mais ônus para o Poder Público do que para o proprietário. Tal disposição apenas enfraquece os princípios progressistas que a Constituição tentou aproximar para a maior autonomia do Estado em atender os interesses sociais e coletivos. A tentativa de colocar a melhor distribuição de terras a partir da Reforma Agrária nacional se viu frustrada frente ao cenário fático, pois, o procedimento judicial que envolve a desapropriação se tornou extremamente condicionado a uma gama de requisitos.

A desapropriação, de acordo com o texto da Constituição Federal de 1988 restou da seguinte forma:

---

<sup>26</sup> Nota-se que tal lei é anterior à própria Constituição Federal de 1988.

<sup>27</sup> Por exemplo tem-se os artigos 31 a 46 da lei 4.504 de 1964.

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

§ 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.

§ 3º Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

§ 4º O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

§ 5º São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

(Imagem 6; “art. 184 da Constituição Federal de 1988”; disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm))

Pode-se notar que sempre é resguardado o direito à indenização. Evidentemente o Estado não poderia agir apenas para prejudicar o particular, porém, a forma como foram colocadas as disposições legais apenas caracteriza uma segurança formal do interesse coletivo e social. Embora a análise dos dispositivos legais esteja vinculada diretamente com a representatividade que a Constituição Federal apresenta com o processo democrático, é necessário analisar o cenário fático da aplicação da norma jurídico com o contexto agrário brasileiro. A função social da propriedade não só se tornou um mecanismo de exceção, mas também funciona como um poder simbólico de ação do Estado como expressão do interesse coletivo frente à divisão da propriedade agrária; saber que tal poder é relativizado através da morosidade do processo judicial e dos fortes contrapostos individuais apenas contribui para a observância simbólica dos institutos progressistas na Constituição Federal de 1988.

A partir das fontes expostas e do contexto colonial, observa-se que a relação com a propriedade no cenário fático brasileiro não fora substancialmente e ideologicamente alterada com a Constituição Federal de 1988. Os parlamentares que compuseram a Assembléia Constituinte apresentaram emendas constitucionais que, a todo tempo, contrapunham as reformas progressistas do período de redemocratização do país; mesmo apresentando mecanismos de fortalecimento da reforma agrária e da divisão de terras, a relação do brasileiro com a terra e a propriedade – no cotidiano – não se viu substancialmente alterada, pelo contrário, continua (como foi demonstrado pelo autor Caio Prado Junior) sendo desigual – concentrada em poucos proprietários latifundiários. Cabe realçar que a Constituição Federal de 1988 regeu a necessidade de lei especial para regulamentar a política de reforma agrária e da aplicação direta da Função Social da Propriedade, porém, manteve-se a mesma estrutura legal antiga, sem novas formas de melhor política de distribuição de terras, referindo-se diretamente a uma característica antiga de concentração de terras em grandes latifundiários.

Importante realçar que a relação colonial das grandes propriedades latifundiárias – altamente rendidas à comercialização e exploração – continua a vigorar (em menor proporção) mantendo as mesmas estruturas de relação social que os indivíduos apresentavam. A ideologia liberal e a neoliberal perpetuaram – como restou demonstrado no capítulo 2 – as antigas estruturas econômicas, priorizando o interesse particular sob o interesse social/ coletivo; a terra não serve para servir a comunidade a que está inserida, mas sim aos interesses econômicos subjetivos dos latifundiários ou de uma minoria proprietária. Os mecanismos jurídicos e políticos que são utilizados até hoje para manter essa relação colonial se mostram cada vez mais presentes e buscam positivar a mínima atuação do Estado na propriedade privada; o ímpeto liberal na Assembléia Constituinte e na atual Carta Magna de 1988 apenas contribui para perpetuar as antigas relações de poder e sociais; à medida que os mecanismos estatais são enfraquecidos (como é o caso da desapropriação), os direitos subjetivos individuais continuam a vigorar sob os direitos coletivos e sociais.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BEZERRA, Lucas. A questão agrária brasileira no pensamento de Caio Prado Júnior. *Argum.*, Vitória, v. 11, n. 1, p. 200-212, jan./abr. 2019.

CARDOSO, Guthemberg. *Movimentos Sociais e Propriedade: A efetividade da Função Social da Propriedade Rural*. 2010. 140 f. Dissertação de Mestrado - UFPB/CCJ, 2010.

FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucila A. N. *O Brasil Republicano - Volume 5*. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2018

FACHIN, Zulmar A.; PAGLIARINI, Alexandre C. Editora Unijuí. ISSN 2179-1309 Ano 6. nº 12. Jul./Dez. 2018. Qualis B1 Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Unijuí.  
<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia>  
<http://dx.doi.org/10.21527/2317-5389.2018.12.150-160>; pgs. 150-160.

HOLANDA, Sérgio B. Raízes do Brasil. 27ª Edição. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2014.

JUNIOR, Caio P.. A Questão Agrária no Brasil. 2ª Edição. São Paulo: Editora Brasiliense, 1993.

MACIEL, Thalita. As Ligas Camponesas no Brasil de 1955 a 1964. UFRJ - Rio de Janeiro, 2016. 65 f.

MAIA, Gretha L.; OLIVEIRA, Letícia F. Três décadas depois: a Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e o debate (inconcluso) da reforma agrária no Brasil. Revista Brasileira de Direito, Passo Fundo, vol. 13, n. 2, p. 41-61, Mai.-Ago. 2017 - ISSN 2238-0604 [Recebido: Maio 03, 2016; Aprovado: Ago. 01, 2017] DOI: <http://dx.doi.org/10.18256/2238-0604/revistadedireito.v13n2p41-61>

PEREIRA, Caio M. S. Instituições de Direito Civil: Volume IV. 27ª Edição. São Paulo: Editora Forense, 2019.

PILATTI, Adriano. (2008), A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo. Rio de Janeiro: Lúmen Júris. 334p.

SILVA, Lúcia Osório. Terras Devolutas e Latifúndio: Efeitos da lei de 1850. 2ª Edição. Campinas, SP: Editora UNICAMP, 2008.

SCHWARCZ, Lilia M.; STARLING, Heloisa M. Brasil: uma biografia. 1ª Edição. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2015.

SÁ, João D. M. A Propriedade Rural nos Debates da Assembleia Nacional Constituinte. Rev. Brasileira de Filosofia do Direito | e-ISSN: 2526 – 012X | Brasília | v. 3 | n. 1 | p. 117 - 132 | Jan/Jun. 2017.

TELES, Tayson R. O direito à propriedade, como direito fundamental, da Assembleia Nacional Constituinte 1987-88 ao século XXI: reflexões contemporâneas. Cadernos de Direito, Piracicaba, v. 16(31): 481-509, jul.-dez. 2016 • ISSN Impresso: 1676-529-X.

### **Declaração de Autenticidade**

Eu, **DAVI LEIBNITZ CARVALHO TOSCANO DE ALMEIDA**, declaro para todos os efeitos que o trabalho de conclusão de curso intitulado “**A função social da propriedade na Assembleia Constituinte de 1987/88 e seu projeto político-ideológico**: uma análise do comportamento ideológico do direito subjetivo da propriedade no Brasil” foi integralmente por mim redigido, e que assinalei devidamente todas as referências a textos, ideias e interpretações de outros autores. Declaro ainda que o trabalho nunca foi apresentado a outro departamento e/ou universidade para fins de obtenção de grau acadêmico