

## **2. Panorama histórico-teórico da questão fundiária no Brasil**

O processo transformador advém de um jogo de poder em disputa constante. Os fatos históricos e a interpretação dos mesmos estão dialeticamente interligados, afinal o Homem é, simultaneamente, autor e ator, ser agente e ser pensante.

Deste patamar, será feita neste capítulo uma reflexão analítica sobre como a terra se transformou em mercadoria de forma tão perversa. Para isso, será feito um mergulho na Teoria da Renda da Terra, na lógica da terra no espaço urbano e nas necessidades de avanço do capitalismo. A intenção é entender porque algumas pessoas tiveram prioridade, enquanto outras foram excluídas do direito à moradia.

### **2.1. Solo urbano: valor mercadológico X função social**

No modo de produção capitalista a terra ganha status de mercadoria: pode ser vendida, alugada ou trocada, com a finalidade de gerar lucro aos que investem neste mercado. O valor da terra é determinado por critérios como a existência de infraestrutura básica e a proximidade com as áreas de grande fluxo de mercadorias. Essas condições são, na maioria das vezes, oferecidas pelo Estado que, dentro de um processo dialético e contraditório, desempenha ao mesmo tempo o papel de produtor e consumidor deste “meio ambiente construído”<sup>8</sup>.

Deste modo, torna-se fundamental o estudo da evolução conceitual da Teoria da Renda da Terra para se compreender a relação capital/propriedade e,

---

<sup>8</sup> Harvey (1999) utiliza o conceito de *meio ambiente construído* para discutir as relações do espaço físico com a economia. O meio ambiente construído é um sistema de recursos criado pelo homem. Entre esses recursos estão os valores de usos que estão embebidos no espaço físico e que podem ser utilizados para a produção, troca e consumo. Essa noção de meio-ambiente construído pode ser visto como uma massa disforme que é esculpida de acordo com os ditames dos diferentes modos de produção e nos diferentes estágios de seu desenvolvimento histórico. No capitalismo, entretanto, todos os elementos do meio ambiente construído assumem uma forma mercadoria. Estradas, acesso à infra-estrutura e outros serviços podem ser nomeados elementos de meio-ambiente construído.

através dela, a produção do espaço urbano que possibilita a auto-segregação dos ricos e a forçada segregação socioespacial dos mais pobres<sup>9</sup>.

A proposta aqui não é construir uma compreensão profunda sobre a Teoria do Valor, já que esta se constitui em teoria bem mais ampla e profunda para a compreensão do mercado. O objetivo é entender a lógica que transforma a propriedade da terra em mercadoria de alto valor e, a partir daí, pensar em políticas habitacionais que possam mitigar esta lógica, oferecendo o acesso à cidade, à urbanização, e aos bens e serviços. É preciso evitar que a garantia do direito à moradia se transforme em mercadoria e, através de grandes especuladores, este direito torne-se inacessível à população. Este cenário representa um retorno às precárias condições de vida e habitação.

A Teoria da Renda da Terra começou a ser elaborada no século XI e três economistas britânicos foram importantes para a evolução da mesma: David Ricardo, Adam Smith e Thomas Malthus. Para Adam Smith, a terra seria a única forma de garantia de riqueza. Ele desenvolveu o princípio do liberalismo econômico, segundo o qual o Estado deve obedecer à lógica da separação dos poderes (executivo, legislativo e judiciário); o regime seria representativo e parlamentar; o Estado se submeteria ao direito, e garantiria ao indivíduo, direitos e liberdades inalienáveis, especialmente o direito à propriedade. Smith foi quem primeiro relacionou a Renda da Terra com a determinação dos valores, preços dos produtos e a distribuição da renda entre as classes sociais. A primeira ideia que aparece dominante em sua abordagem inicial da geração da renda da terra é a de que ela se constitui em um "excedente imerecido", apropriado pelos proprietários de terra através do exercício do seu poder de monopólio. Posteriormente, Smith inicia uma abordagem sobre a renda diferencial da terra, ou seja, a renda é determinada em função da fertilidade e produtividade da terra (LENZ, 1993).

Thomas Malthus desenvolve a teoria de que o crescimento populacional era muito maior em relação ao crescimento da produção de alimentos, e essa diferença causaria grande disputa pela terra. David Ricardo, baseado na teoria de Malthus, acrescenta que o valor da renda da terra refletiria a fertilidade do solo.

---

<sup>9</sup> Pobreza é um conceito construído historicamente. Para fins didáticos, este trabalho se baseará na concepção de pobreza utilizada por Simon Schwartzman (2004), em que população pobre é aquela cuja integração ao mercado de consumo não tem correspondência com o mercado de trabalho.

Ele divide, ainda, a sociedade capitalista naquele momento histórico em: proprietários dos meios de produção e proprietários da terra. O trabalhador não é reconhecido pelo autor como nesta forma de reconhecimento da estratificação social, e ainda que no cálculo da renda exista a dedução do seu salário. Ricardo desenvolve sua análise a partir da produção agrícola e afirma que a terra mais fértil tem um valor mais alto em relação ao da terra menos fértil, uma vez que nesta última seria necessário o emprego de mais trabalho para a produção. Sendo assim, na terra mais fértil se produziria com menos gasto e se venderia o produto pelo mesmo valor do produzido na terra menos fértil. Assim, a taxa de lucro seria maior. Como se pode observar, a terra ganha valor de mercadoria quando passa a atender às necessidades de mercado e de lucro no modelo de produção capitalista (REIS e SANTIN, 2007).

Karl Marx faz uma revisão e amplia o conceito de David Ricardo, a partir da identificação de quatro tipos de renda com base na propriedade da terra. A propriedade em si gera uma renda absoluta que garante um preço, de acordo com a qualidade da mesma. O que determina a mudança deste valor são fatores externos que farão a composição das rendas diferencial I e II e da renda de monopólio (LENZ, 1992).

A renda diferencial é determinada pela capacidade do proprietário de aumentar os lucros, através, por exemplo, de um maior acesso aos bens de consumo coletivo e aos serviços públicos, entendidos como externalidades positivas. A renda diferencial I decorre da produtividade diversa de aplicações iguais de capital em terras de mesma área e fertilidade diferente. A renda diferencial II faz parte de um processo mais avançado no desenvolvimento do capitalismo no campo. O cultivo intensivo se realiza, preferencialmente, nos melhores solos, para que estes propiciem maior rentabilidade ao capital aplicado. A rentabilidade é gerada através do emprego sucessivo de capital de produtividade diversa numa mesma área de terra, em vez de o capital ser empregado paralelamente em terrenos diferentes (LENZ, 1992).

Já a composição da renda de monopólio ocorre em função de condições mais singulares, como a localização privilegiada para determinado fim. Independente do mercado, a terra adquire um valor definido pelo proprietário. O

valor da terra no monopólio, portanto, é tão grande quanto à capacidade do comprador para pagá-la (RIBEIRO, 1996).

Marx avança em relação à teoria de David Ricardo ao incluir o trabalhador na divisão de classes e apontar a exploração da mais-valia como uma das causas da diferença entre os valores e os preços de produção. Desta forma, para Marx, a renda territorial, o juro e o lucro industrial nada mais são que nomes diferentes para exprimir as diferentes partes da mais-valia de uma mercadoria ou do trabalho não remunerado. A renda não provém do solo, nem do capital em si; mas o solo e o capital permitem a seus possuidores obterem a sua parte correspondente de mais-valia. (LENZ, 1992)

Jean Lojkine, sociólogo francês contemporâneo, faz uma revisão da teoria de Marx e utiliza a Teoria da Renda da Terra na análise das relações referentes ao solo urbano<sup>10</sup>. Para ele, a renda diferencial da terra urbana seria produzida a partir de diferenças, como a “construtibilidade” dos terrenos urbanos, ou seja, a potencialidade de se construir algo em uma determinada área e pelos investimentos capitalistas, como em infraestrutura, principalmente nos centros comerciais.

Com base nesses conceitos, o valor da propriedade urbana é definido em função da localização do solo. O preço da propriedade aumenta em razão da qualidade do solo urbano. As rendas absolutas e de monopólio são estabelecidas conforme o acesso a serviços e equipamentos urbanos disponíveis não reproduzíveis. Já a renda diferencial é proveniente da intervenção do proprietário para melhorar a qualidade do solo e/ou a renda fundiária. Um exemplo de renda diferencial no processo de urbanização são os grandes condomínios com oferta de vários serviços, os quais garantem renda, mesmo quando a localização não é tão favorecida.

Desta forma, a terra transforma-se em solo urbano através da incorporação de infraestrutura, o que aumenta a renda do proprietário. Assim, o valor da propriedade urbana é definido por variáveis como: localização, facilidade de acesso a serviços públicos e/ou privados e diversificação da possibilidade de uso.

---

<sup>10</sup> Ao trazer a lógica da agricultura para a gestão urbana, Lojkine deixa de utilizar a palavra terra e passa a utilizar solo

Essas variáveis constituem um mercado de terras que não apenas influencia, como também determina a forma de ocupação do solo e, especialmente, quem terá acesso e com que custo. Tais critérios excluem grande parte da população das melhores áreas (LOJKINE, 1997).

David Harvey, geógrafo britânico, destaca tal teoria, afirmando que “a localização absoluta confere privilégios de monopólio à pessoa que tem direitos de determinar o uso desta localização” (HARVEY, 1980, p. 135). Sendo o Estado um dos atores que poderia desempenhar esta função, cabe analisar o papel estatal no cumprimento de seu dever de garantir o acesso à moradia e à cidade.

Observa-se que, apesar de existir no Brasil uma política habitacional voltada para o acesso à moradia para a população de baixa renda, esta vem se apresentando como uma política que reforça a aquisição de propriedade a partir do modelo capitalista, sem garantir necessariamente o direito de morar. Desta forma, prioriza-se o valor de troca, reforçando a ideia da terra como mercadoria, estando esta sujeita às leis do mercado. [...] as cidades crescem e complexificam-se pela exigência de valorização do capital, na medida em que o capitalismo desenvolve-se e consolida-se. Nesse sentido, a urbanização, bem como a suburbanização, a favelização e a periferização, contêm elementos fundantes da divisão social do trabalho e, igualmente, da divisão territorial do trabalho”, portanto, no âmbito do capitalismo, a moradia no espaço urbano é concebida e se materializa como atributo de valor de uso e valor de troca (PELEGRIANO, 2005, p. 79).

A análise da literatura sobre o espaço urbano indica uma recorrência temática sobre os agentes produtores do urbano<sup>11</sup>. Com base em Harvey (1980), Capel (1974) e Corrêa (1989), é possível agrupar os agentes da seguinte maneira: proprietários fundiários, proprietários rentistas, proprietários usuários da moradia, promotores imobiliários, grupos sociais excluídos e o Estado. Cada um dos grupos tem um modo distinto de determinar o valor de uso e o valor de troca para a parte do solo urbano que lhe cabe.

---

<sup>11</sup> HARVEY (1980) refere-se aos usuários de moradia, os corretores de imóveis, os proprietários rentistas, os incorporadores e a indústria da construção de moradia, as instituições financeiras e as instituições governamentais; CAPEL (1974) refere-se aos proprietários dos meios de produção, os proprietários do solo, os promotores imobiliários e empresas de construção, e os organismos públicos; CORRÊA (1989) menciona os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos.

Os proprietários fundiários estão interessados em impulsionar a valorização de suas propriedades e aumentar o valor de troca do solo urbano, desejam ampliar seus lucros, retendo o solo para aumentar seu valor no mercado. Há uma preocupação desses agentes em transformar terras rurais em terras urbanas, de modo a contribuir com a expansão dos limites do urbano e com a valorização das localidades no interior da cidade. Eles são os impulsionadores da renovação urbana e contribuem com um padrão perverso de segregação urbana (CORRÊA, 1989).

Os proprietários rentistas também estão preocupados com o valor de troca (o uso da moradia é trocado por dinheiro). Eles produzem e cuidam do dinheiro como valor de troca e não como valor de uso para si próprios. Os proprietários usuários da moradia, por sua vez, procuram satisfazer a seus desejos e necessidades de uso, por isso, em geral, têm a habitação como um valor de uso, e agem de acordo com isso (HARVEY, 1980).

Os promotores imobiliários podem ser divididos em grupos conforme suas atividades, mas possuem o interesse comum de produzir renda a partir do valor de troca do solo urbano. Geralmente, esses agentes têm como foco atender às classes mais favorecidas. Assim, eles retiram deste processo um lucro e, dessa forma, contribuem com a criação e reforço da segregação residencial que caracteriza a cidade capitalista. Dentre os promotores imobiliários, destacam-se os incorporadores e a indústria de construção de moradia, as instituições financeiras e os intermediários (CORRÊA, 1989; HARVEY, 1980; CAPEL, 1974).

Os incorporadores e a indústria de construção de moradias estão preocupados em transformar capital-dinheiro em imóvel, ou seja, criar valores de uso (habitações) para os outros, a fim de realizar valores de troca para si próprios. Eles necessitam de terrenos amplos e baratos, e têm seus interesses em conflito com os dos proprietários fundiários que, ao contrário, desejam vender seus terrenos com um valor de troca maior.

As instituições financeiras, vinculadas também à lógica do capital de juros, desenvolvem suas atividades preocupadas em prover recursos monetários para o investimento, visando à compra e à construção. Esses agentes almejam uma

grande rentabilidade frente ao capital inicial investido. Já os intermediários (corretores, planejadores de vendas, profissionais de propaganda, etc.), estão preocupados com a comercialização e transformação do capital-mercadoria em capital-dinheiro, pois seus lucros são obtidos por meio da compra e venda ou por cobranças de custos de transação para seus serviços enquanto intermediários.

As populações excluídas da cidade mercadoria<sup>12</sup> em geral não apresentam condições suficientes para ingressar no mercado formal. Elas utilizam recursos alternativos e, na maioria das vezes, clandestinos, para suprirem suas necessidades. As estratégias dessas populações incluem diversos tipos de sub-habitações<sup>13</sup>: ocupações ditas "espontâneas", produção de favelas, cortiços, loteamentos periféricos, ocupação de conjuntos habitacionais. Essas pessoas, portanto, fazem parte do grupo de agentes que produz o próprio espaço urbano e, consequentemente, contribui com a formação da cidade.

Para Ermínia Maricato, arquiteta da Universidade de São Paulo (USP), “a ocupação de terras urbanas tem sido tolerada” como parte do jogo capitalista, caso contrário, considerando a ordem de grandeza, teríamos uma guerra civil, mas as regras deste jogo não devem ser violadas e não é em qualquer localização que estas invasões são toleradas. A pesquisadora entende que “não é a norma jurídica, mas a lei de mercado que se impõe, demonstrando que nas áreas desvalorizadas, a lei pode ser transgredida” (MARICATO, 2002, p.161). O que se nega, neste caso, é o direito à cidade.

O Estado, enquanto agente produtor do solo urbano assume os mais diferentes papéis: grande empresário, consumidor de espaços e de localizações públicas, proprietário fundiário, promotor imobiliário e agente regulador do uso do solo urbano. Desta forma, o Estado pode atuar de maneira direta, na provisão de moradias, por exemplo, e, indireta, no auxílio às instituições financeiras, aos incorporadores e à indústria de construção, por meio da isenção de impostos.

---

<sup>12</sup> Entendo que a cidade é formada por duas dimensões interdependentes: a cidade mercadoria e a cidade improviso. A primeira é a cidade espetáculo, uma máquina de produzir riqueza, são os locais de alto custo, com urbanização atraente, grandes empreendimentos. A segunda é a cidade dos invisíveis e vulneráveis, daqueles que não têm acesso às condições dignas de vida, moradia e trabalho, conforme a lei garante. A cidade não está partida. As dimensões estão sobrepostas e uma sustenta a outra.

<sup>13</sup> Denomino sub-habitações as residências com ausência ou insuficiência de serviços básicos.

Essas atuações estatais favorecem os lucros e eliminam os riscos. O Estado também pode impor e administrar uma variedade de restrições institucionais na operação do mercado de moradia, como zoneamento de uso do solo, alocação de serviços e dotação de infraestrutura urbana, medidas essas que modificam o ambiente construído.

Seguindo a concepção de Estado de Antônio Gramsci<sup>14</sup>, Lojkine afirma que, apesar de o Estado ter papel preponderante no ordenamento e crescimento espacial urbano, a intervenção acontece de forma contraditória, permeada por conflitos de interesses entre os membros das classes que estão presentes no Estado. Nesta correlação de forças, são favorecidos aqueles de maior poder econômico e político, sendo o Estado ao mesmo tempo produtor e consumidor deste espaço.

Como os espaços mais nobres da cidade tornam-se mercadoria de alto custo e a alta valorização se dá, muitas vezes, em consequência do investimento do Estado, essa mercadoria torna-se inacessível para o próprio Estado que, inserido em uma lógica de mercado, destina o solo mais barato para a população mais pobre. Ao supostamente cumprir suas obrigações em relação ao direito à moradia da população de baixa renda, o Estado promove programas habitacionais destinados a essa parcela da sociedade nas periferias da cidade, geralmente sem a infraestrutura adequada, transporte e serviços públicos ou privados. Isso gera uma segregação sócio-espacial forçada da população mais pobre.

Nas grandes Cidades hoje, é fácil identificar territórios diferenciados: ali é o bairro das mansões e palacetes, acolá o centro de negócios, adiante o bairro boêmio onde rola a vida noturna, mais à frente o distrito industrial, ou ainda o bairro proletário. Assim quando alguém, referindo-se ao Rio de Janeiro fala em Zona Sul Ou Baixada Fluminense, sabemos que se trata de dois Rios de Janeiro bastante diferentes; assim como pensando em Brasília lembramos do plano-piloto, das mansões do lago ou das cidades satélites. Podemos dizer que hoje nossas cidades têm sua zona sul e sua baixada, sua "zona", sua Wall Street e seu ABC. É corno se a cidade fosse um imenso quebra-cabeças, feito de peças diferenciadas, onde cada

---

<sup>14</sup> Gramsci elabora um entendimento de *Estado ampliado* dando a este maior complexidade. Para ele sociedade civil e sociedade política formam o Estado, ou seja, apesar de estar a serviço de uma classe dominante ele não se mantém apenas pela força e pela coerção legal; sua dominação é bem mais sutil e eficaz. Através de diversos meios e sistemas, inclusive e principalmente, através de entidades que aparentemente estão fora da estrutura estatal coercitiva.

qual conhece seu lugar e se sente estrangeiro nos demais. É a este movimento de separação das classes sociais e funções no espaço urbano que os estudiosos da cidade chamam de segregação espacial (ROLNIK, 1988, p. 43).

Ermínia Maricato, ao elaborar “As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias”, aponta as consequências do processo de urbanização excludente das cidades brasileiras. A urbanista destaca duas destas consequências. A primeira está relacionada à questão ambiental. As populações que não conseguem acesso à mercadoria Cidade, ocupam os locais menos disputados, que são as áreas ambientalmente frágeis e impróprias para construção, por exemplo: beiras de córregos e rios, encostas íngremes, mangues, áreas alagáveis e fundos de vales. Estas áreas não interessam ao mercado porque possuem legislações específicas com restrições de ocupação. A construção de habitações nesses espaços traz prejuízos à natureza, à biodiversidade e à qualidade de vida da população. As constantes enchentes e desmoronamentos deixam os moradores em situação de vulnerabilidade, propensos a enfrentarem desabrigos, doenças e mortes (MARICATO, 2000).

Esta situação agrava os conflitos entre as classes e a população que vive em solo ambientalmente impróprio passa a ser vista como “inimigos da qualidade de vida e do meio ambiente.” A pobreza é, com frequência, criminalizada pelos grandes meios de comunicação, pelo Estado e pela opinião pública, com o rótulo de destruidora da natureza. Olhando a ocupação dos espaços populares sob essa perspectiva, torna-se plausível defender os interesses do capital, incentivar e planejar remoções e a criação de espaços periféricos ainda mais segregados para os que não conquistam financeiramente a mercadoria Cidade (MARICATO, 2000). É preciso, no entanto, desviar o olhar da correnteza do senso comum, que reproduz a visão hegemônica.

Outra consequência do processo de urbanização excludente apontada por Maricato é o alto índice de violência, destacando para esta argumentação o alto índice de mortes de jovens, especialmente os negros e pardos. Isso indica que se nas áreas mais nobres da cidade os principais crimes são contra o patrimônio, nas áreas mais pobres prevalecem os crimes contra a vida. Os locais de pobreza são geralmente marcados pela ilegalidade (na ocupação do solo e na resolução dos conflitos), baixos níveis de renda e escolaridade e ausência ou enorme

precariedade em relação à oferta de serviços públicos e privados (MARICATO, 2000).

A mudança da lógica do solo urbano mercadoria para a lógica da função social da propriedade está presente na Constituição Brasileira. Ainda que não se tenha conseguido muitos avanços no que se refere ao absolutismo da propriedade privada, foi impulsionada a formulação de uma nova legislação e de políticas que garantam o direito à moradia e favoreçam o enfrentamento da grave segregação urbana no Brasil.

A ideia de “Função Social da Propriedade” entra para a legislação brasileira com a Constituição Federal de 1934, no governo Vargas, influenciada pela Constituição Mexicana de 1917 e da Alemã de 1919.

Finalmente há um lado social da Constituição que resultou da necessidade de atender à massa urbana proletária existente, sobretudo das ferrovias e dos portos. Estas atividades eram nevrálgicas para a economia de exportação do país, o que levou Getúlio a enquadrá-las, inclusive pela via da sindicalização oficial (BASTOS, 1992, p.117).

A Constituição Federal de 1946, promulgada por Eurico Gaspar Dutra, no artigo 147, apresenta um pequeno avanço:

O uso da propriedade privada será condicionado ao bem estar social. A lei poderá, com observância do dispositivo no artigo 141<sup>15</sup>, parágrafo 6º, promover justa distribuição da propriedade para todos.

Já o Estatuto de Terras (lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964)<sup>16</sup>, influenciou a Constituição Federal de 1967, encomendada pelo governo de Castelo Branco, especialmente no que se refere à propriedade rural. A Constituição de 67 incluiu elementos fundamentais para o domínio da terra, tais como: favorecer o bem estar de proprietário, trabalhadores e suas famílias; manter

<sup>15</sup> Artigo 141,§ 16 - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior. (Constituição dos Estados Unidos do Brasil – 1946).

<sup>16</sup> O Estatuto de Terras foi inteiramente elaborado pelo Governo Militar no Brasil como a forma de colocar um freio nos movimentos campesinos que se multiplicavam durante o Governo João Goulart.

níveis satisfatórios de produção; assegurar a conservação de recursos naturais; observadas as disposições que regulamentam as relações de trabalho entre os que possuem e os que cultivam.

Com o fim do Regime Militar no Brasil, em 1985, instaurou-se, em todos os segmentos da sociedade, a necessidade de uma nova constituição para o país, uma vez que a anterior havia sido promulgada em plena Ditadura. Assim, em 1988, entrou em vigor a atual Constituição Federal do Brasil. Ela implantou a visão moderna do direito, com a garantia da cidadania brasileira integral, através da incorporação das ideias de direitos coletivos e difusos como indissociáveis aos direitos individuais. A Constituição de 88 foi a que mais avançou em direção à função social da propriedade.

Art. 5º (Dos Direitos e Garantias Fundamentais). Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

O direito à propriedade descrito na Constituição Federal é a garantia de um direito humano fundamental, mas para que esse direito seja efetivo, no plano do bem estar do cidadão, essa mesma lei assegura ao homem o direito à moradia e à habitação, como condições para a existência da propriedade (CARVALHO, 2007).

Artigo 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia<sup>17</sup>, o lazer, a previdência social, a proteção a maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (CF, 1988)

O Código Civil Brasileiro, Lei Federal nº 10.406 de 10 de Janeiro de 2002, reitera a lógica da função social da propriedade e também fortalece a lógica da função ambiental da propriedade, com a justificativa de que a propriedade deve atender ao bem coletivo.

Art. 1228 (...) § 1º. O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas

---

<sup>17</sup> Redação dada pela Emenda Constitucional nº26 de 14 de fevereiro de 2000 - Inclusão do direito à moradia.

naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitar a poluição do ar e das águas (Código Civil Brasileiro, 2002).

A propriedade urbana, então, cumpre sua função social ao ser edificada para fins habitacionais, comerciais, industriais, dentre outros. Mas também cumpre sua função social quando preserva os bens ambientais, naturais e culturais da sociedade. As áreas e formas de uso devem ser identificadas a nível municipal pelo Plano Diretor<sup>18</sup>. A Constituição Federal define diretrizes gerais para a política de desenvolvimento urbano a ser executada pelo Poder Público Municipal, com a finalidade de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades e garantir o bem estar do cidadão.

“Mas qual seria a diferença entre a Função Social da propriedade prevista nas Constituições anteriores e a incorporada na Constituição Federal de 1988? Certamente, a eficácia na adoção de tal postura depende de vontade política de pressão dos movimentos sociais, mas uma das grandes diferenças está na possibilidade de resolutividade com a promulgação do Estatuto das Cidades, Lei Federal nº 10257 de 10 de outubro de 2001. Em última análise, toda e qualquer lei urbanística ou ambiental implica em materializar o princípio da função social da propriedade, que é sem dúvida o princípio fundamental do Direito Urbanístico e Ambiental. Trata-se de princípio que já vinha sendo repetido por todas as Constituições brasileiras desde a de 1934, sem que tivesse sido claramente definido em termos conceituais ou devidamente operacionalizado através da criação de mecanismos e instrumentos constitucionais e legais que permitissem e garantissem o seu cumprimento. Somente a Constituição Federal de 1988 o princípio da função social da propriedade urbana encontrou uma fórmula conceitual consistente, que pode ser assim sintetizada: o direito de propriedade imobiliária urbana é assegurado desde que cumprida sua função social, que por sua vez é aquela determinada pela legislação urbanística, sobretudo no contexto municipal. Cabe ao Governo municipal promover o controle jurídico do processo de desenvolvimento urbano através da formulação de políticas de ordenamento territorial, nas quais os interesses individuais dos proprietários necessariamente coexistem com outros interesses sociais, culturais e ambientais de outros grupos e da cidade como um todo” (FERNANDES, 2002, p.33).

É possível apontar algumas mudanças ocorridas desde o início dos anos 2000 que favoreceram alterações no processo de produção do espaço urbano: o cenário macroeconômico brasileiro favorável e a ascensão de um governo federal comprometido com a bandeira da reforma urbana. O jogo urbano passa a ter novas regras oriundas de novas políticas federais com efeitos diretos sobre a forma de produção da cidade. Dentre estas regras destacam-se o Estatuto da Cidade (Lei 10257 de 2001) e o Sistema Nacional de Habitação (Lei 11.124 de 2005). Outra

---

<sup>18</sup> Instrumento básico de um processo de planejamento municipal para a implantação da política de desenvolvimento urbano, norteando a ação dos agentes públicos e privados. (ABNT, 1991)

importante mudança de cenário foi o aumento no volume de recursos destinados à produção habitacional de baixa renda, em particular devido ao Programa Aceleração do Crescimento (PAC) e ao Programa Minha Casa, Minha Vida (FREITAS e PEQUENO, 2011).

Com a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, inicia-se um processo de renovação no marco legal urbano com o objetivo de enfrentar os efeitos da exclusão sócio-espacial. Esta renovação atua basicamente em três campos: (1) a regularização fundiária – que assegura o direito à moradia dos habitantes de assentamentos consolidados – (2) a indução do desenvolvimento urbano includente – que visa combater a valorização imobiliária especulativa enfrentando uma das maiores deficiências da política urbana brasileira – (3) e a democratização da gestão territorial – que permite um controle social sobre as decisões de planejamento (FREITAS e PEQUENO, 2011).

Diante do apresentado, percebe-se que, apesar da garantia jurídica do direito à moradia, o acesso à residência adequada só será possível para a população de baixa renda através da efetivação de políticas estatais que façam com que o solo urbano cumpra sua função social. O espaço urbano precisa acolher a população até então excluída e/ou obrigada a viver às margens dos direitos constitucionais, dos bens e serviços da cidade, os quais são frutos da riqueza.

## **2.2. A Formação do Sistema Fundiário Brasileiro**

Para compreender a formação do sistema fundiário brasileiro, é necessário uma retomada histórica, um resgate da memória e identidade territorial brasileira a partir da colonização portuguesa. Foi neste momento que, a despeito da existência de povos centenários<sup>19</sup> neste território, a propriedade da terra foi transferida para a Coroa Portuguesa.

A propriedade foi, historicamente, projetada como forma de aquisição de renda e poder para alguns. Isso contribuiu com a formação de um exército de trabalhadores desprovidos do acesso à propriedade, mesmo no seu uso

---

<sup>19</sup> Os povos indígenas foram os primeiros “proprietários” das terras do Brasil e também os primeiros desterrados. A população indígena do território brasileiro em 1500 foi estimada em cinco milhões de pessoas, distribuídas em centenas de nações indígenas, com línguas, religiões, organizações sociais e jurídicas distintas (MARÉS, 2003: p 49)

fundamental, a moradia. A compreensão deste processo pode representar uma pista de como pensar em soluções para o enorme déficit habitacional e as precárias condições de moradia da população pobre.

As primeiras tentativas de exploração do litoral brasileiro ocorreram a partir do regime de feitorias, já adotado em colônias africanas. O Brasil foi arrendado pelo período de três anos por um consórcio de comerciantes de Lisboa, liderado por Fernão de Noronha. O consórcio passou a ter o direito de explorar as novas terras da Coroa com a obrigação de remunerá-la. O arrendamento encerrou por volta de 1505 e a Coroa retomou a administração das terras (FAUSTO, 2002)

Naquele momento, o que mais interessava a Portugal era o comércio com o Oriente e não o investimento na colonização do Brasil, mas para que as terras não fossem ocupadas por outras nações, era urgente colonizá-las. Desta forma, D. João III optou por dividir a costa brasileira em quatorze capitarias, cada uma com cerca de cinquenta léguas de costa, divididas em quinze lotes distintos.

As capitarias foram entregues a 12 capitães donatários, que eram representantes da Coroa Portuguesa. Aos capitães foi concedido o poder de Senhor, com jurisdição civil e criminal. Eles tinham o direito de usufruto sobre as terras, de recolher tributos, de doar glebas de terras para ocupação e exploração (sesmarias) e de escravizar os índios.

Na visão do rei, a divisão da terra em capitarias tinha a função de organizar melhor a colônia, além de cada capitania funcionar como uma agência de distribuição de terras, de cobrança de tributos. No entanto, o sistema fracassou, possivelmente, em função da grande distância da Metrópole, da falta de recursos e dos ataques de indígenas e piratas. Diante dessas circunstâncias, apenas as capitarias de São Vicente e Pernambuco apresentaram resultados satisfatórios, graças aos investimentos do rei e de empresários.

Com a falência das capitarias, a Coroa portuguesa instaurou no Brasil o Governo Geral, como forma de centralizar e controlar mais a colônia, a fim de aumentar os lucros. Assim, as sesmarias adquiriram um caráter de concessão administrativa sob domínio público e com encargos de cultivo. A propriedade passa a ser concedida sob a condição de produzir: se ao final de cinco anos a área

não tivesse dado destinação produtiva, os beneficiados perderiam a propriedade (CASTRO, 2001).

O regime de sesmarias era utilizado em Portugal com o objetivo de possibilitar a exploração de terras abandonadas, esvaziadas no período das navegações. Elas eram concedidas a trabalhadores e ficavam sob supervisão de representantes do Rei, que poderiam outorgá-las ou retirá-las dos que dela não fizessem o devido uso no período estipulado. No Brasil, não existiam terras abandonadas, as terras pertenciam (ainda que brutalmente conquistadas) à Coroa portuguesa. Assim, não foram constituídos supervisores para fiscalizar as transferências e produção. Outra diferença é que as sesmarias brasileiras não foram concedidas a trabalhadores, mas a fidalgos e às Ordens Eclesiásticas.

A diferença fundamental entre as experiências de aplicação do modelo de sesmarias europeu e luso brasileira “é que, no Brasil, o ponto de partida não é uma propriedade do tipo feudal, mas sim uma propriedade pública, integrante do patrimônio da Coroa da qual se passa a propriedade privada moderna” (VARELLA, 2005, p. 72).

Este modelo de distribuição de terras estruturou a evolução do regime jurídico da propriedade privada. A concessão administrativa de terras destinadas ao cultivo ou à fundação de vilas, sem uma gestão eficiente por parte da Coroa Portuguesa, transformou a propriedade pública em privada. Isso permitiu aos sesmeiros usufruírem de suas propriedades sem se preocuparem com o interesse público.

O caráter privado da sesmaria também pode ser ilustrado por meio do não cumprimento das obrigações que os sesmeiros tinham com a Coroa, como o cultivo da terra. Essa autonomia possibilitou o surgimento do posseiro, que passou a ocupar e a cultivar as terras improdutivas,

Além disso, cabia ao sesmeiro o pagamento de taxas, primeiro para a Coroa e, posteriormente, para o Império. No entanto, ao abandonar a Sesmaria e ocupar outro território, o sesmeiro se livrava da obrigatoriedade dos pagamentos, o que endossa o caráter privado da propriedade.

Para a organização política do país, essa situação gerou um caos, pois se perdia o controle da distribuição de terra. Surgiram inúmeros debates sobre o tema. A resolução de 17 de julho de 1822 suspendeu, então, a concessão de sesmarias e não permitiu mais a ocupação de posses. Apesar da resolução, os problemas relacionados ao controle da aquisição de terras não foram resolvidos. Novas concessões continuavam a serem efetuadas e o número de posseiros crescia sem controle.

O posseiro passa, assim, a ter uma importância social, na medida em que a resolução de 1822 o reconhece como parte integrante no desenvolvimento da agricultura. A sociedade burguesa em geral percebe o regime de sesmaria como o responsável pela miséria e pelo atraso da agricultura do país. Neste regime, não se permitiam novas concessões de sesmaria, nem se admitiam novas posses, porém eram reconhecidas aquelas ocorridas antes da resolução (CAVALCANTE, 2005).

Era comum que, sesmeiros e posseiros estendessem suas posses, com ou sem cultura, até onde a resistência de outros os limitasse e poder-se afirmar que, neste período, juridicamente, não se constituiu no Brasil, a propriedade privada da terra.

O regime jurídico das terras públicas caracterizava-se por sua inalienabilidade<sup>20</sup>, especialmente porque as concessões de sesmarias tinham natureza jurídica de concessões administrativas de caráter resolutivo, podendo ser revogáveis condicionadas à efetiva exploração da terra (TECCANI, 2001, p.33).

Na prática, entretanto, a terra foi incorporada ao patrimônio de seus detentores, tanto as definidas como passíveis de transferência como as que deveriam ter sido demarcadas e reservadas para uso público. Isso representa o “ponto de origem da propriedade privada no Brasil” (MELLO, 1988). Percebe-se, assim, que o regime de Sesmaria contribuiu com a formação do espírito patrimonialista e dominalista que assumiu a propriedade da terra no Brasil e fomentou o processo de transferência de terras públicas ao domínio privado (LIMA, 1990 p. 43).

---

<sup>20</sup> Qualidade de um bem que não pode ser transferido a outro proprietário, nem hipotecado.

Em contraponto a este modelo de distribuição de terras, já se identificava neste período a influência de “outros interesses públicos”, econômicos, sociais, ambientais, de defesa de fronteiras, no regime jurídico da propriedade colonial, sobretudo na diferenciação entre o uso público e o uso privado das terras (CARDOSO, 2010). Diversos interesses públicos incidiram sobre as terras públicas e começaram a delinear legislações. Alguns exemplos são: a reserva de terrenos da marinha ao uso comum (Carta Régia de 04 de outubro de 1678); a impossibilidade de apropriação privada de praia e mar, por serem de uso comum de todos (Carta Régia de 12 de novembro de 1698); a reserva de uma faixa de terras para fins de utilidade pública na beira de rios caudalosos (Provisão de 11 de março de 1754); a proibição de concessão de sesmarias junto às costas marítimas e às margens de rios que as banham (Carta Régia de 13 de março de 1797) e a ampliação da faixa da Coroa a contar da linha d’água para dentro sempre são reservadas 15 braças pela borda do mar para serviço público (CARDOSO apud TRECCANI, 2001 p. 33).

### **2.3. A legitimação da posse e a estruturação do mercado de terras**

A nova regulação dada a partir da Independência em 1822 e da Constituição Imperial de 1824, extingue as sesmarias no Brasil e inicia uma nova forma de uso da terra no país, o Regime de Posses. A terra passa a ser adquirida por herança, doação, compra e, sobretudo, pela ocupação.

O costume de ocupação tendo em vista a posse e o cultivo da terra subsidiou o posterior reconhecimento da posse como modo legítimo de aquisição da terra. Ao reconhecer a situação do costume da ocupação como ato legítimo, a Constituição Imperial de 1824 aproxima o Direito da realidade territorial, o interesse estatal do interesse público e, pela primeira vez, democratiza o acesso à terra pública

Cabe ainda destacar que a posse da terra para cultivo e povoamento foi considerada um fim de utilidade pública. Desta forma, os direitos particulares foram reconhecidos sobre bens públicos, uma vez que o uso dele atendia ao interesse público de colonização e ao particular de moradia e cultivo. A ocupação

e posse deveriam, portanto, serem úteis, isto é, acompanhadas, necessariamente, do cultivo da terra (CARDOSO, 2010).

Apesar da aparente democratização do acesso à terra pública, o período foi também marcado pela violência e pela grilagem. A maior parte dos posseiros pobres foi vencida pelas arbitrariedades dos homens ricos, que utilizavam suas influências e relações políticas para expandirem suas posses e, neste processo, o pequeno agricultor era expulso. Assim, os latifúndios abrangiam, quase inteiramente, as áreas mais populosas e com organização social. Aos pobres, cultivadores independentes e lavradores livres restava, portanto, a possibilidade de se apossarem das terras entre os limites das grandes propriedades, ou nos lugares distantes dos núcleos povoados (LIMA, 1990 p. 50).

A promulgação da Lei de Terras do Império (lei nº 601, de 18 de setembro de 1850), representou a primeira legislação sobre a regularização fundiária de terras públicas. A partir do novo regime não seria mais possível expulsar os posseiros do campo (FAORO, 2001 pag.278). A Lei de Terras também representou uma tentativa de responder aos novos desafios colocados pelo fim do tráfico negreiro (Lei Euzébio de Queiróz, também de 1850) e à necessidade de mão-de-obra estrangeira.

Todas as posses “mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, que se acharem cultivadas, ou com princípio de cultura, e morada, habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente” (§ 1º do art. 5º, da Lei de Terras de 1850) seriam legitimadas. Para que a posse fosse regularizada, era necessário que cumprisse função social.

A Lei de Terras só foi regulamentada em 1854, com o decreto 1.318. O capítulo III deste decreto vai de encontro à lógica da função social, condição fundamental para a regularização de posses, ao estabelecer a revalidação e legitimação dos títulos de sesmarias, sem a necessidade de moradia e/ou cultivo.

“Todo possuidor de terras que tiver título legítimo de aquisição do seu domínio, quer as terras que fizerem parte della tenham sido originalmente adquiridas por posses de seus antecessores, quer por concessão de Sesmarias não medidas, ou não confirmadas, nem cultivadas, se acha garantida em seu domínio, qualquer que for a sua extensão, por virtude do disposto no p.2 do artigo 3 da Lei n. 601 de 18 de setembro de 1850, que exclui do domínio público, e considera como não devolutas

todas as terras que se acharem no domínio de particular por qualquer título legítimo." (Decreto 1.318, de 30 de janeiro de 1954. Art. 22)

Percebe-se que, de forma contraditória, a Lei de Terras definiu limites para as posses, mas não para as sesmarias. Como consequência, essa dinâmica legalizou o latifúndio no país e fortaleceu os proprietários das grandes extensões de terra.

É também neste período que ocorre a cisão entre propriedade pública e privada. O decreto 1.318 determinava que, a partir de um prazo a ser fixado, todos os possuidores deveriam registrar suas terras e, para tal, precisariam procurar a paróquia da localidade de suas terras. Os imóveis regularizados seriam excluídos do patrimônio público e transformados em propriedade privada. A partir de então, todo proprietário deveria ter registro de suas terras e as não registradas voltariam ao poder público, ou seja, passariam a ser terras devolutas (CARDOSO, 2010 p.38).

O alto custo da regularização impediu que os agricultores mais pobres registrassem suas terras. Paralelamente, o cumprimento da legislação não era levado a sério pelos proprietários dos latifúndios, em razão da dificuldade em medir suas terras, da lentidão da justiça em aplicar efetivamente as leis ou mesmo pela precariedade dos órgãos administrativos que deixaram a missão de registrar as terras a cargo das Paróquias das localidades. As dificuldades para a regularização fundiária eram tantas que até 1876, quando foi criada a Repartição Geral de Terras e Colonização e modificado regulamento, pouquíssimas terras devolutas haviam sido medidas e demarcadas.

Os senhores possuidores de terras (...), tendiam a desconsiderar qualquer política de regularização fundiária. O desejo de um título seguro significou a procura de uma alternativa face aos constantes conflitos de terra e os questionamentos, feitos por terceiros, da extensão da área sob o seu domínio. Eles tinham a expectativa de que algo podia ser feito para conter os invasores, mas não queriam ver limitada a extensão de suas terras, muito menos de seu poder. Os fazendeiros de café não podiam saber, ao certo, quais seriam as vantagens e desvantagens da regularização proposta pela Lei de Terras.Tanto antes como depois da Lei de Terras, os limites territoriais continuaram a ser o que sempre haviam sido: definidos segundo os interesses do fazendeiro, nada tendo haver com limites precisos e inquestionáveis (MOTTA, 1998 pag.297).

Com a criação da Repartição Geral, as terras devolutas deixam de ser as não cultivadas e passam a ser as não registradas (que não estavam sob o domínio de particulares) e as que não estavam aplicadas a algum uso público (nacional, estadual ou municipal). Outra mudança é que a terra passa a ser adquirida pela compra.

A Repartição Geral de Terras torna-se responsável por controlar o processo de colonização através da mediação, divisão, descrição, conservação, distribuição, fiscalização e venda das terras devolutas. O critério exclusivo da compra e da venda para a aquisição de terras devolutas inaugura a função arrecadatória e o caráter patrimonial do Estado na administração da propriedade pública. Essa mudança reduziu a atuação do poder público a uma atitude "cartorial", o que prejudicou a gestão e o apoio ao desenvolvimento local e nacional.

Um dos critérios utilizados para avaliar se o candidato teria os meios necessários para adquirir as terras devolutas contíguas às que já possuía era a posse de escravos. Observa-se que este critério favorece os mais ricos, o que estimula ainda mais o latifúndio enquanto cultura brasileira e instrumento de aquisição de poder.

Na Lei de Terras, a condição primordial para a legalização das posses era o cultivo da terra. No entanto, o estabelecimento do novo direito de propriedade privada proclamado no decreto 1.318, isenta o proprietário desta obrigação. O critério de cultivo efetivo não poderia mais ser utilizado para punição e o Estado fica impossibilitado de reaver as terras não cultivadas, salvo mediante indenização.

A terra torna-se então, através do direito absoluto de propriedade, mercadoria de alto custo. Isso representa um obstáculo para o acesso à terra pelos mais pobres, dentre eles os escravos libertos, fugidos, indígenas e pequenos lavradores, que passaram a exercer o trabalho remunerado.

Cabe aqui destacar que, a Repartição Geral de Terras era organizada pela Secretaria de Estado de Negócios de Agricultura Comércio e Obras Públicas (Decreto nº 2.748/1861). Posteriormente, foi substituída pela Inspetoria Geral de Terras e Colonização (Decreto 6.129/1876). Hoje as atribuições deste antigo

órgão fundiário estão divididas entre a Secretaria do Patrimônio da União, vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

#### **2.4. Lei de terras, libertação dos escravos e avanço do capitalismo**

Na acumulação primitiva, vimos que o modo de produção supõe que o produtor se liberte da condição de mero acessório da terra (na forma de vassalo, servo, escravo, etc.) e ainda que a massa do povo fique despojada da propriedade do solo. Nessas condições, o monopólio da propriedade da terra é pressuposto histórico e fica sendo base constante do modo capitalista de produção (MARX, 1974, p.707-708).

A citação faz referência ao modo de produção, acumulação primitiva. Esta fase, segundo Marx, é caracterizada pela formação do mercado de terras e pelo surgimento dos principais sujeitos do modo de produção capitalista, o proprietário dos meios de produção, e o trabalhador, que dispõe apenas de sua força de trabalho e precisa vendê-la para sobreviver. A separação entre as duas classes é o que caracteriza o modo de produção capitalista (KIRDEIKAS, 2003 p.12).

Os meios de produção, incluindo as terras, e a força de trabalho, são convertidos em mercadorias, que são transacionadas em mercados, controlados pelo capital. Estes mercados, criados pela acumulação primitiva, permitem a reprodução do modo de produção capitalista, o que garante a continuidade e regularidade da produção de mercadorias, além da própria reprodução e acumulação do capital.

Na seção anterior, foi possível compreender a formação do mercado de terras no Brasil e a transformação das mesmas em mercadoria. Neste tópico, também através da retomada histórica, será feita uma contextualização da formação do mercado de trabalho livre, conjugando as características básicas da acumulação primitiva.

A Lei de Terras de 1850 teve três grandes linhas de ação. A primeira está ligada à concepção da terra como propriedade privada, transacionável pelo dinheiro. A segunda linha está relacionada à estrutura fundiária, ou seja, a forma como a política agrária pode regular a distribuição de terras no Brasil. A terceira linha está relacionada à criação e organização do mercado de trabalho livre (KIRDEIKAS, 2003 p. 25).

Os efeitos práticos da Lei de Terra, entretanto, foram poucos.

“Ela regularizou as posses e as sesmarias dos proprietários que solicitaram a regularização; foi utilizada na jurisprudência quando surgiam dúvidas sobre a origem do título de domínio da propriedade; emitiu títulos de propriedade plena; ajudou muito modestamente o Estado na obtenção de recursos e encerrou definitivamente a existência da forma concessionária da propriedade. Os aspectos mais importantes da lei, contudo, não foram realizados. A lei não estancou a posse; não organizou um cadastro de terras, nem particulares nem devolutas; não vendeu lotes coloniais em grande escala; não disseminou a pequena propriedade familiar e não alterou o padrão de apropriação que existia desde tempos coloniais: grandes latifúndios, terra como reserva de valor, agricultura itinerante, limites fluidos entre propriedades” (REZENDE e GUEDES, 2009, p.18).

Para muitos autores<sup>21</sup>, a formação da propriedade privada, a promulgação da Lei de Terras de 1850, a mercantilização plena de terra são processos que só podem ser entendidos se relacionados com a crise do trabalho escravo. A introdução da renda da terra está diretamente associada à substituição da mão de obra escrava pela assalariada (CASTRO, 1987, p.124).

É importante lembrar que o contexto que impulsionou a promulgação da Lei de Terras foi a crise do tráfico negreiro. A luta dos negros escravos crescia consideravelmente, assim como a quantidade de quilombos, e as pressões externas e internas contra o tráfico de negros oriundos da África tornavam-se cada vez mais frequentes. Setores liberais, de classe média, com vocação republicana, também lutavam contra a escravidão. Este posicionamento foi expresso na Lei Feijó e reafirmado na Lei Euzébio de Queiróz<sup>22</sup>.

A Lei de Terras representou uma estratégia da elite da Coroa para legislar sobre a aquisição da terra no Brasil, de forma a garantir que a posse mantivesse o caráter mais restrito possível, só acessível para uma minoria, as elites. Esse controle assegurava, assim, que os escravos libertos não tivessem o direito de

<sup>21</sup> Ver: GADELHA, Regina Maria d'Aquino Fonseca. A lei de terras (1850) e a abolição da escravidão: capitalismo e força de trabalho no Brasil do século XIX. Rev. hist. n.120 São Paulo jul. 1989. Disponível em: <http://www.revistasusp.sibi.usp.br/scielo.php?pid=S0034-3091989000100011&script=sciarttext>. VARELLA, Laura Beck. Das Sesmarias à propriedade moderna: um estudo de história do direito brasileiro. Rio de Janeiro. Renovar, 2005, p.45. CASTRO, Hebe Mattos de. Ao Sul da História. São Paulo: Brasiliense, 1987, p.124

<sup>22</sup> A Lei Feijó, promulgada em 1831, proíbe o tráfico de escravo e considera livre todos os africanos introduzidos no Brasil a partir desta data. A lei foi ignorada e em 1850 foi promulgada a lei Eusébio de Queiroz que marcou, juridicamente, o inicio efetivo da proibição do comércio de escravos no Brasil. Esta lei emancipava os africanos livres que eram trazidos ao Brasil por tráfico ilegal, mas previa que os mesmos seriam forçados a trabalhar 14 anos para pagar as despesas de repatriação. Essas leis, no entanto, não representaram o fim do tráfico negreiro.

acesso á terra e que eles fossem mantidos na condição de trabalhadores das fazendas.

Assim, a Lei de Terras também consistiu numa estratégia para viabilizar a substituição da mão de obra escrava<sup>23</sup>. As divisas<sup>24</sup> arrecadadas com a venda de terras devolutas seriam utilizadas para facilitar a vinda de trabalhadores imigrantes. Os imigrantes que tivessem recursos financeiros poderiam, no entanto, comprar as terras e até se naturalizarem, se houvesse interesse. Para evitar que isso acontecesse, as terras eram vendidas por um preço relativamente alto, o que dificultava a aquisição por parte dos colonos.

[...] pretendia-se impedir o acesso à terra dos imigrantes pobres (proibição de posse). Por outro lado, havia a intenção de estabelecer os colonos com alguns recursos nas terras devolutas da coroa, por meio da venda de lotes: o primeiro aspecto deveria contentar os fazendeiros e o segundo promover recursos para o Estado (CAVALCANTE, 2005).

Dessa forma, o contingente de trabalhadores assalariados passa a ser composto por escravos, nacionais livres e imigrantes. A terra era o principal meio produção, portanto, este grupo é impedido de ter acesso à terra enquanto propriedade.

Art. 14. Fica o Governo autorizado a vender as terras devolutas em hasta publica, ou fóra della, como e quando julgar mais conveniente, fazendo previamente medir, dividir, demarcar e descrever a porção das mesmas terras que houver de ser exposta á venda, guardadas as regras seguintes:

§ 1º A medição e divisão serão feitas, quando o permittirem as circumstancias locaes, por linhas que corram de norte ao sul, conforme o verdadeiro meridiano, e por outras que as cortem em angulos rectos, de maneira que formem lotes ou quadrados de 500 braças por lado demarcados convenientemente.

§ 2º Assim esses lotes, como as sobras de terras, em que se não puder verificar a divisão acima indicada, serão vendidos separadamente sobre o preço minimo, fixado antecipadamente e pago á vista, de meio real, um real, real e meio, e dous réis, por braça quadrada, segundo for a qualidade e situação dos mesmos lotes e sobras.

§ 3º A venda fóra da hasta publica será feita pelo preço que se ajustar, nunca abaixo do minimo fixado, segundo a qualidade e situação dos respectivos lotes e

<sup>23</sup> A estratégia de substituição da mão de obra escrava se consolidou com as leis do Ventre Livre (1871) e a Lei Áurea (1888). A primeira considerava livre todos os filhos de mulheres escravas nascidos a partir da data da lei e a segunda aboliu de vez, legalmente, a escravidão no Brasil.

<sup>24</sup> “Divisa é a disponibilidade de cambiais (diferença de preço na permuta de moeda de uma nação pela de outra) que um Estado possui em praças estrangeiras”. In: MICHAELIS, Moderno Dicionário da Língua Portuguesa.

sobras, ante o Tribunal do Thesouro Publico, com assistencia do Chefe da Repartição Geral das Terras, na Provincia do Rio de Janeiro, e ante as Thesourarias, com assistencia de um delegado do dito Chefe, e com approvação do respectivo Presidente, nas outras Provincias do Imperio. (...)

Art. 18 O Governo ficará autorizado a mandar vir annualmente á custa do Thesouro, certo numero de colonos livres para serem empregados, pelo tempo que for marcado, em estabelecimentos agrícolas, ou nos trabalhos dirigidos pela Administração publica, ou na formação de Colônias nos lugares em que estas mais convierem; tomando antecipadamente as medidas necessárias para que taes colonos achem emprego logo que desembarcarem. (Lei nº 601 de 1850)

Este mercado de trabalho assalariado esteve em processo de transição pelo menos até 1930, quando ainda era comum a manutenção de alguns escravos libertos nas fazendas. Nessa época também, os regimes de Colonato foram fortalecidos.

O regime de Colonato tornou-se uma contraditória forma de desenvolvimento da produção capitalista no Brasil, especialmente nas fazendas de café. Este regime associava elementos capitalistas (produção de mercadoria e pagamento de salário) com elementos não-capitalistas (produção das condições de vida de forma direta pelos colonos entre os cafezais). Desta forma, as relações de produção na cafeicultura estavam relacionadas à mudança de direcionamento da renda capitalizada e o vínculo desta com as transformações nas relações de trabalho, uma vez que, essa renda capitalizada passou do escravo para a terra (MARTINS, 1990, p.77).

Este regime possibilitou também o aumento da rentabilidade para os proprietários da terra, já que as condições básicas para a reprodução da mão-de-obra eram criadas dentro da própria fazenda. Os custos da produção caíam, o que possibilitava uma maior acumulação de capital. Tal situação gerou as bases para o processo de industrialização e, como consequência, para a urbanização, especialmente, nas regiões onde a cafeicultura era mais produtiva.

Foi a economia cafeeira capitalista que criou as condições básicas para o nascimento do capital industrial e da grande indústria quando gerou três condições essenciais: primeiro, uma “*massa de capital monetário, concentrada nas mãos de determinada classe social, passível de se transformar em capital produtivo industrial*”; segundo, “*ao transformar a própria força de trabalho em mercadoria*”; e terceiro, ao “*promover a criação de um mercado interno de proporções consideráveis*” (CARDOSO DE MELLO, 1994: 99).

Desta forma, o processo de produção e reprodução da classe trabalhadora tem, historicamente, sido manipulado pelo Estado e pelos donos dos meios de produção, de forma a atender às necessidades do capital ao longo do tempo sendo manipulada de forma a atender as necessidades do capital. Inicialmente, o objetivo era substituir a mão de obra escrava, depois direcionar os trabalhadores para a agricultura cafeeira e, posteriormente, conduzi-los ao processo de industrialização.

A introdução do trabalho livre traz algumas consequências, dentre elas, o problema da habitação. A partir da abolição, cabe ao trabalhador providenciar e pagar por sua moradia. No entanto, o salário não permitia que os trabalhadores adquirissem uma moradia regularmente através do mercado imobiliário. Havia ainda um contingente populacional excluído do mercado de trabalho formal. Inicia-se assim, a construção de cidades paralelas<sup>25</sup>, com grande diferença de acesso à infraestrutura e à qualidade de vida entre os donos dos meios de produção e a classe trabalhadora.

O problema habitacional da classe trabalhadora já havia sido abordado por Friedrich Engels, em 1872, ao analisar a relação entre a questão habitacional e a industrialização nascente. Como consequência, aponta as precárias condições de vida e de habitação do proletariado urbano ao longo do século XIX na Europa. Essas questões foram observadas no Brasil apenas após as primeiras décadas do século XX, já que o capitalismo chegou mais tarde e com características mais severas nos países periféricos (SANTOS, 2006). O desinteresse das classes dominantes em resolver a crise da moradia como estratégia capitalista para manter a classe operária pressionada pela necessidade constante de vender sua força de trabalho e, assim, ter acesso ao direito à moradia (ENGELS, 1988).

No próximo capítulo será apresentado o desenvolvimento das políticas de habitação a partir do crescimento da classe trabalhado e do avanço do capitalismo no Brasil.

---

<sup>25</sup> Cidades paralelas à cidade mercadaria, criadas dentro da urbanidade como um todo. Trata-se da cidade improviso, que resiste à opressão e reivindica condições dignas de vida, moradia e trabalho. Cidade construída com base em práticas e instrumentos alternativos, muitas vezes ilegais.