



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS – IH
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL – SER
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL – PPGPS
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

FELIPE AUGUSTO XAVIER

AS MUDANÇAS DE PARADIGMA NA GESTÃO DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO
UMA ANÁLISE CRÍTICA SOBRE A SECRETARIA DE COORDENAÇÃO E
GOVERNANÇA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO

BRASÍLIA
2019

FELIPE AUGUSTO XAVIER

AS MUDANÇAS DE PARADIGMA NA GESTÃO DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO
UMA ANÁLISE CRÍTICA SOBRE A SECRETARIA DE COORDENAÇÃO E
GOVERNANÇA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
APRESENTADA AO PROGRAMA DE PÓS-
GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL DO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL DA
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, COMO
REQUISITO OBTENÇÃO DO GRAU DE
MESTRE EM POLÍTICA SOCIAL.

BRASÍLIA
2019

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

XX3 Xavier, Felipe Augusto
As mudanças de paradigma na gestão do patrimônio da
União: Uma análise crítica da Secretaria de Coordenação e
Governança do Patrimônio da União / Felipe Augusto Xavier;
orientador Camila Potyara Pereira. -- Brasília, 2019.
181 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Política Social) --
Universidade de Brasília, 2019.

1. Patrimônio da União. 2. Regularização Fundiária. 3.
Fundo Público. 4. Função Social. 5. Espoliação. I.
Pereira, Camila Potyara, orient. II. Título.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FELIPE AUGUSTO XAVIER

AS MUDANÇAS DE PARADIGMA NA GESTÃO DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO
UMA ANÁLISE CRÍTICA SOBRE A SECRETARIA DE COORDENAÇÃO E
GOVERNANÇA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO

Banca Examinadora

Prof^a. Dr^a. Camila Potyara Pereira
Orientadora – Docente PPGPS/UnB

Dr^a. Ana Paula Bruno
Membro externo – Doutora em Arquitetura e Urbanismo/USP

Prof. Dr. Newton Narciso Gomes Júnior
Membro Interno – Docente PPGPS/UnB

Prof^a. Dr^a. Kenia Augusta Figueiredo
Suplente/membro interno – PPGPS/UnB

Brasília, 29 de março de 2019

*À minha esposa, minha mãe e em memória ao
meu pai, Marcos Tobias Rodrigues.*

Agradecimentos

À minha esposa, minha companheira, que compartilhou das minhas angústias e ansiedades ao longo de toda essa trajetória, me apoiando nos momentos mais difíceis; aos colegas da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União com os quais pude conviver e aprender um pouco sobre esse assunto tão complexo que é a gestão dos imóveis da União, especialmente aos amigos da Coordenação-Geral de Habitação e Regularização Fundiária, ao Igor, ao Guilherme, ao Diego, à Hayla, à Andreia, à Rose, à Celina, à Cristine Benedetto e à Lauren, pessoas integras e comprometidas com uma sociedade mais justa e que espelham motivação e esperança em tempos tão difíceis; aos amigos da Coordenação-Geral de Caracterização do Patrimônio da União, também, ao Juliano, ao Samuel, ao Antônio e à Ramille pelo companheirismo e pela solidariedade nos momentos de ataques de setores conservadores e reacionários em razão do trabalho sério que é executado pela equipe da SCGPU em prol da defesa do patrimônio da União, me proporcionando contato com essa área instigante que é caracterização de imóveis da União, permeada de disputas e conflitos diversos. À equipe do Programa de Recuperação do Acervo Histórico da SCGPU que atendeu ao meu pedido e digitalizou relatórios de gestões passadas contribuindo imensamente com esta pesquisa. Aos servidores do órgão que sempre atenderam aos meus pedidos, me fornecendo os dados sobre o quantitativo de servidores e de imóveis cadastradas nos sistemas da SCGPU, e aos demais colegas, amigos e familiares que compreenderam as minhas ausências na reta final desta pesquisa. Por fim, à minha mãe, a quem agradeço por toda a educação, pelo esforço de ter me criado sozinha e por ter sido a base que me permitiu chegar até aqui.

RESUMO

A presente dissertação apresenta uma análise crítica sobre a história da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União – SCGPU e sobre as mudanças de paradigmas na gestão dos imóveis da União desde a criação do órgão. Tomando como ponto de partida o pressuposto de que os imóveis da União representam um tipo de propriedade socialmente determinada pelos processos históricos, o primeiro capítulo traz uma discussão sobre propriedade, tendo como base o materialismo histórico dialético e fazendo uma interlocução do debate sobre propriedade em Marx com os filósofos contratualistas, com o objetivo de apresentar aos leitores o entendimento que norteia a pesquisa com relação ao papel da propriedade fundiária no capitalismo contemporâneo. No segundo capítulo são discutidas as demais categorias de análise que perpassam o objeto da pesquisa, quais sejam o Estado capitalista contemporâneo, a relação entre a cidadania e a propriedade privada no capitalismo, o direito à cidade e os processos de espoliação e expropriação dos bens públicos e o papel da terra na constituição do fundo público. No terceiro e último capítulo a gestão dos imóveis da União e a história do órgão são analisadas no curso da formação histórica do país, passando pelos antecedentes da colonização portuguesa, pelos processos de independência e proclamação da república, instauração do Estado novo, ditadura militar e pelo regime democrático pós Constituição de 1988, a partir de referências teóricas e dados extraídos de Diários Oficiais da União, relatórios de gestão, anais da Câmara dos Deputados, Legislações e outras fontes primárias. Apesar de ser um órgão voltado majoritariamente para extração de rendas fundiárias, os resultados da pesquisa mostram que o patrimonialismo presente na formação social e histórica do país sempre impediu que os imóveis da União pudessem gerar o retorno econômico que suas potencialidades permitem. A pesquisa corrige, ainda, a narrativa convencional que vinha sendo contada sobre a história da SCGPU, que a vinculava à promulgação da Lei nº 601 de 1850, conhecida como a “Lei de Terras”, ao identificar que seu surgimento e seu desenvolvimento sempre estiveram atrelados ao Ministério da Fazenda e à criação do Tesouro Nacional em 1808.

Palavras-Chaves: Regularização fundiária, patrimônio da União, fundo público, função social, espoliação.

ABSTRAC

This dissertation presents a critical analysis on the history of the Secretary of Coordination and Governance of the State's Patrimony - SCGPU and on the changes of paradigms in the management of the State's properties since the creation of the organ. Taking as a starting point the assumption that the properties of the State represents a type of property socially determined by historical processes, the first chapter brings a discussion about property, based on dialectical historical materialism and making an interlocutory discussion of ownership in Marx with the contractualist philosophers, in order to present to the readers the understanding that guides the research regarding the role of lands property in contemporary capitalism. The second chapter focus on the discussion of other categories of analysis that pervades the object of the research, such as the contemporary capitalist state, the relationship between citizenship and private property in capitalism, the right to the city and the processes of spoliation and expropriation of public goods and the role of the land in the constitution of the public fund. In the third and final chapter the management of the State's properties and the history of the organ are analyzed regarding the historical formation of the country through the antecedents of Portuguese colonization, the processes of independence and proclamation of the republic, establishment of the new state, military dictatorship and by the democratic regime after the 1988 Constitution, based on theoretical references and data extracted from Official Federal Gazettes, management reports, annals of the Chamber of Deputies, legislations and other primary sources. Although the organ's mainly focus on extracting land rents, the research results shows that the patrimonialism present in the social and historical formation of the country have been always prevented the properties of the State from generating the economic return expected from their potential. The research also corrects the conventional narrative that have been told about the history of SCGPU, which linked it to the promulgation of Law no. 601 of 1850, known as the "Land Law", when identifying that its emergence and development were linked to the Ministry of Finance and the creation of the National Treasury in 1808.

Keywords: Land regularization, States patrimony, public fund, social function, espoliation.

SUMÁRIO

Introdução.....	08
Capítulo 1	
1.1 A relevância do marxismo no debate sobre propriedade	18
1.2 O debate sobre propriedade: a interlocução da concepção de Marx com os filósofos contratualistas.	23
1.3 A terra no modo de produção capitalista 39	40
Capítulo 2	
2.1 Soberania, Dominação e o Estado Capitalista 56	56
2.2 Cidadania e propriedade no Estado Social 66	66
2.3 Crise estrutural do capital, os processos de expropriação e espoliação e a captura do fundo público.	72
Capítulo 3	
3.1 Das origens do Estado patrimonial à criação da Diretoria do Patrimônio Nacional	91
3.2 A gestão do patrimônio da União e o capitalismo dependente brasileiro pré Constituição Federal de 1988	113
3.3 A gestão do patrimônio da União em tempos de neoliberalismo	145
Considerações Finais	164
Referências	170

Introdução

A queda do Edifício Wilton Paes de Almeida ocupado por movimentos populares de luta por moradia após um incêndio, localizado em São Paulo, em maio de 2018, assim como o incêndio no Museu Nacional em setembro daquele ano trouxeram à tona o debate sobre a gestão dos imóveis da União e o debate sobre o cumprimento da função social desses imóveis.

Gestora de aproximadamente 680.000 (seiscentos e oitenta mil) imóveis avaliados em mais de R\$ 150 bilhões de reais¹, a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União - SCGPU² ainda é um órgão pouco conhecido e com poucas informações produzidas a seu respeito. O órgão também ganhou notoriedade na mídia quando o atual Ministro da Fazenda, durante a campanha eleitoral de 2018, anunciou que trabalharia em prol da alienação de toda a carteira imobiliária da SPU.

Inicialmente o objetivo dessa pesquisa era investigar os diferentes paradigmas na gestão dos imóveis da União a partir da Constituição Federal de 1998 a fim de mostrar como esses imóveis são geridos nos diferentes Governos e como eles são utilizados ativos econômicos para favorecer a acumulação e a reprodução do capital. Nesse sentido, a pesquisa tinha como objeto de análise legislações, regimentos internos, mensagens presidenciais, relatórios de gestão e outras fontes de dados que pudessem evidenciar as particularidades de cada Governo.

No entanto, durante o curso das investigações observou-se que havia algumas lacunas na história do órgão que deixavam sem respostas questões importantes como a origem e o significado histórico e político dos instrumentos jurídicos utilizados na operacionalização da gestão dos imóveis da União, o que tornaria difícil compreender o movimento do objeto a partir do marco temporal estabelecido inicialmente.

¹ Informações extraídas da plataforma “painel SPU”, uma ferramenta que integra informações dos diferentes sistemas de gestão do patrimônio da União. Os dados foram extraídos a pedido e fornecidos em planilhas de Excel ao pesquisador.

² Até janeiro de 2019 a SCGPU chamava-se Secretaria do Patrimônio da União – SPU. Desse modo, ao longo do capítulo três, que tratará da análise sobre o órgão, serão utilizadas tanto a sigla SCGPU quando a sigla SPU, a depender do contexto que estiver sendo tratado.

Um exemplo claro dessas lacunas era a associação da origem do órgão com a criação da Repartição-Geral de Terras Públicas, criada em 1850 para cuidar da execução da Lei de Terras e da discriminação das terras devolutas do Estado, deixando, contudo, de responder qual era o órgão responsável pela gestão dos bens da Coroa antes dessa lei.

Nesse sentido, o objeto da pesquisa acabou sendo ampliado e o objetivo se transformou em *explicar a gênese da gestão do patrimônio da União e as mudanças de paradigmas ao longo da história*, fazendo que o objeto fosse analisado no curso da formação histórica do país, passando pelos antecedentes da colonização portuguesa, pelos processos de independência, proclamação da república, instauração do Estado novo, ditadura militar e pelo regime democrático pós Constituição de 1988.

Por se tratar de uma pesquisa qualitativa que analisa um objeto socialmente determinado, optou-se por utilizar como método de análise o materialismo histórico e dialético tendo em vista a capacidade que esse método possui de permitir ao pesquisador a captura do movimento real do seu objeto dentro de uma realidade dinâmica e contraditória.

Para Kosik (1986) a dialética representa o conhecimento da “coisa em si”, ou seja, o conhecimento do fenômeno analisado para além das suas manifestações imediatas que, explicando de outro modo, significa dizer que a “coisa em si” é o próprio objeto analisado, saturado das suas determinações – a unidade entre a sua essência e sua aparência imediata.

A essência do objeto está contida na sua aparência, contudo aquela não se manifesta imediatamente ao observador, que só percebe em um primeiro momento a expressão mais visível do fenômeno sem capturar as determinações que incidem sobre o mesmo, assim como o seu movimento real e suas contradições. Nesse sentido, para explicar a essência do objeto cabe ao pesquisador realizar uma série de mediações considerando a totalidade do movimento histórico da sociedade.

Dessa maneira, quando se analisa um objeto a partir de um conjunto de leis específicas, como é o caso desta pesquisa, é possível extrair um conteúdo imediato dessas legislações, assim como de suas alterações, sem um esforço metodológico mais rigoroso.

Uma leitura crua das legislações permite ao leitor capturar a aparência imediata das normas sem adentrar, no entanto, na essência das mesmas. Para compreender o que levou à promulgação de uma legislação e o seu significado histórico, assim como o de cada alteração promovida, é preciso uma investigação mais cuidadosa capaz de decompor as partes do fenômeno analisado, para, em seguida, articulá-las entre si e às determinações do seu tempo.

Feito esse movimento, ao recompor as partes da legislação analisada, saturadas das suas múltiplas determinações, é possível explicar o seu significado real superando a sua aparência imediata. Pode-se dizer que a decomposição das partes de uma legislação envolve, dentre outras coisas, saber quem a elaborou, o seu objetivo manifesto imediatamente e as justificativas dadas para a sua promulgação.

Para Marx, “as relações jurídicas, assim como as formas do Estado, não podem ser explicadas por si mesmas, nem pela chamada evolução gerais do espírito humano, pois, essas relações têm, ao contrário, suas raízes nas condições materiais de existência, em suas totalidades” (2008, p. 47).

Ou seja, as leis são relações jurídicas e produtos do tempo histórico e de cada tipo Estado, reflexos de modos de produção específicos cujas características condizem com o seu tempo histórico. Mas não é só a produção que determina as relações jurídicas, as concepções filosóficas, os sistemas de crenças dos grupos, a organização do Estado e a distribuição do poder são igualmente responsáveis nesse processo (ENGELS, 1972) e conforme Mészáros afirma:

embora os fundamentos econômicos da sociedade capitalista constituam os “determinantes fundamentais” do ser social de suas classes, eles são também, ao mesmo tempo, “determinantes *determinados*” [...] Desse modo, as várias manifestações institucionais e intelectuais da vida humana não são simplesmente “construídas sobre” uma base econômica, mas também *estruturam* ativamente essa base econômica, através de uma estrutura própria, imensamente intrincada e relativamente *autônoma*. (2008, p. 57)

Por isso, para mostrar o significado real das legislações analisadas buscou-se articulá-las aos momentos históricos e às conjunturas nas quais foram elaboradas, considerando os contextos econômicos e políticos da época e o lugar que o Brasil – antes Portugal – ocupava e ocupa na economia mundial, mostrando que cada

legislação que rege a gestão do patrimônio da União reflete o espírito material e espiritual das épocas em que foram promulgadas.

Trata-se de um debate fundamental no marco do capitalismo contemporâneo e dependente brasileiro tendo em vista a importância do fundo público para reprodução do capital e que os bens imóveis da União, além de serem indispensáveis para a reprodução da força de trabalho, constituem parcela expressiva do fundo público brasileiro, segundo mostram os dados do Balanço Geral da União, sendo uma fonte de reservas de valores para acumulação do capital em tempos de crise. (DA SILVA, 1981; HARVEY, 2014; ROLNIK, 2015).

Dessa forma, considerando as inúmeras categorias que determinam o objeto desta pesquisa e buscando ser fiel ao método de análise adotado, os capítulos estão organizados de modo que a discussão apresentada parta dos elementos mais gerais para os mais específicos, discutindo primeiro as categorias mais simples para depois abordar as mais complexas.

Com isso, considerando as questões de partida que apontavam para a necessidade de compreender a relação do ser humano com a terra nos diferentes momentos históricos, o modo de distribuição da terra em cada modo de produção e a função da terra em cada período histórico, o primeiro capítulo buscou tratar dessas questões ao longo das três partes que o compõem.

A primeira apresenta um breve resumo da trajetória acadêmica de Marx e do amadurecimento teórico que o levou a desenvolver o método materialismo histórico, ressaltando a importância desse método para compreensão do debate sobre propriedade e mostrando como ele ressignificou a filosofia da história ao partir das condições reais de existência humana, cuja centralidade se encontra no trabalho e nas condições objetivas de produção, ou seja, nas relações de propriedade do ser humano com a natureza.

É a partir desse olhar que Marx afirma que:

O primeiro pressuposto de toda a existência humana e também, portanto, de toda a história, a saber, o pressuposto de que os homens têm de estar em condições de viver para poder “fazer história”. Mas, para viver, precisa-se, antes de tudo, de comida, bebida, moradia, vestimenta e algumas coisas mais. O primeiro ato histórico é, pois, a produção dos meios para a satisfação dessas necessidades, a produção da própria vida

material, e este é, sem dúvida, um ato histórico, uma condição fundamental de toda a história, que ainda hoje, assim como há milênios, tem de ser cumprida diariamente, a cada hora, simplesmente para manter os homens vivos [...] A primeira coisa a fazer em qualquer concepção histórica é, portanto, observar esse fato fundamental em toda a sua significação e em todo o seu alcance e a ele fazer justiça. Isto, como é sabido, jamais foi feito pelos alemães, razão pela qual eles nunca tiveram uma base terrena para a história e, por conseguinte, nunca tiveram um historiador (MARX e ENGEL, 2007 p. 32-33).

A dialética marxista inverteu a ordem do pensamento filosófico hegeliano passando a explicar a realidade a partir da atividade humana concreta ao invés de explicá-la por meio de abstrações do pensamento. Nessa concepção, a produção torna-se um processo universal, histórico e contraditório que representa a principal atividade humana e atravessa todas as épocas, se modificando ao longo delas e proporcionando o desenvolvimento material da sociedade (MARX, 2008).

Na segunda parte é feito um debate crítico sobre os diferentes tipos de propriedade ao longo da história a partir da interlocução de Marx com os filósofos contratualistas no sentido de mostrar que em todos esses filósofos a discussão de propriedade deriva da produção e da apropriação da terra pelo ser humano como meio indispensável para a reprodução da espécie, no entanto essa apropriação é modificada ao longo da história com a alteração das relações de produção.

Na terceira parte, partindo do pressuposto de que a terra é um fator de produção, cuja distribuição é determinada pela produção, é feita uma análise da terra no modo de produção capitalista a partir da crítica à economia política compões as bases do modo de produção capitalista junto com o trabalho “livre” e assalariado.

Sobre esse debate, Ellen Wood (2001) mostra que o capitalismo é um sistema produtivo no qual todas as relações de produção e de distribuição hegemônicas que preexistiam foram alteradas, o que significa dizer em outros termos que as alterações nas relações de propriedade alteraram a forma de apropriação do trabalho excedente passando do emprego de meios coercitivos para o emprego de meios econômicos,

Assim, de acordo com a autora o que caracteriza o capitalismo é a preponderância do mercado como principal regulador das relações sociais em detrimento das relações coercitivas, característica essa que surgiu quando a necessidade mais básica da vida, o alimento, deixou de ser obtida pelo trabalhador

através da relação de produção que possuía com a terra. Nesse momento a propriedade fundiária foi confrontada pelo dinheiro, alterando a forma de acumulação e potencializando o desenvolvimento do capitalismo que já estava com as suas bases consolidadas (Marx, 2014).

Como o capitalismo é um sistema fundado em relações mercadológicas e contratuais que se consolidaram a partir da separação entre Estado e sociedade civil, o Estado assumiu como funções principais a regulação das relações de produção e a criação das condições necessárias para a acumulação de capitais privado.

Nesse sentido, no segundo capítulo são analisadas as características do Estado capitalista abordando questões como o sentido de cidadania nesse modelo de Estado, as intervenções adotadas nos momentos de crise do sistema para restauração dos padrões de acumulação a partir de mecanismos de espoliação de ativos e a relevância dos bens públicos nesse processo, partindo da discussão que David Harvey (2004) faz sobre acumulação por espoliação.

De acordo com Poulantzas (1975) o Estado capitalista ao atuar na regulação das relações de produção o faz em meio a disputas entre as classes sociais o que envolve concessões e construção de consensos no sentido de atenuar os conflitos existentes, porém, utilizando o poder repressivo sempre que necessário para manter a “paz” e a ordem.

Nesse mesmo entendimento, Mandel (1982) afirma que as principais funções do Estado burguês são: criar as condições para a reprodução do capital investindo em áreas não lucrativas para o privado setor privado sem financiamento público como a área de infraestrutura, por exemplo; garantir a segurança e a manutenção da ordem com o emprego das forças coercitivas; e, difundir ideológica que mantém as classes integradas.

Essas características do Estado, segundo mostra Harvey (2008) ocorrem na contemporaneidade em um contexto de mundialização da economia marcado pelo predomínio dos ideais neoliberais que fazem com que a financeirização seja o principal mecanismo de acumulação através sistema de créditos e das dívidas públicas que alimentam o capital portador de juros. Nesse aspecto, Harvey afirma que o capitalismo contemporâneo é modelo econômico que tem com forma de dominação duas lógicas

distintas, uma territorial e outra capitalista que se entrelaçam, e é sob essa segunda lógica que ocorrem os processos de acumulação por espoliação.

Ivanete Boschetti (2016) destaca que apesar de o Estado capitalista ter conseguido proporcionar padrões mais elevados de proteção social com a redução dos níveis de desigualdade num determinado período de tempo na Europa, a partir da construção de um sistema de proteção social, no estágio atual marcado pela crise estrutural do sistema não há qualquer perspectiva de ampliação de direitos, colocando em risco os limitados avanços da cidadania social conquistados nas últimas décadas.

Para Mandel (1990) as crises capitalistas são crises de superprodução nas quais as mercadorias produzidas não conseguem se realizar por meio do consumo, ou seja, não conseguem ser vendidas e materializar o seu valor de troca e são, também, crises de superacumulação, quando o capital acumulado está investido de tal forma que impossibilita sua expansão a partir de novos investimentos.

Desse modo, nos contextos de crise a intervenção do Estado se torna fundamental para a restauração da “normalidade” do sistema e do processo de acumulação garantindo a sobrevivência do sistema a partir de alterações na regulação das relações de produção e das relações de distribuição. (MANDEL, 1982; HARVEY, 2006)

Nesse contexto, a destruição criativa e a desvalorização de capitais imobilizados, principalmente os pertencentes ao Estado, são uma alternativa para a liberação de capital sobreacumulado. Este processo, segundo Harvey (2004), é semelhante aos que ocorreram durante a acumulação primitiva discutida por Marx no capítulo XXIV de *O Capital*, entretanto, devido às particularidades da acumulação capitalista na contemporaneidade ele entende melhor chamá-lo de *acumulação por espoliação*, uma vez que não representa uma acumulação primitiva, mas são processos análogos que continuam ocorrendo.

Um dos exemplos da acumulação por espoliação foi a privatização das habitações populares na Inglaterra como parte do projeto de neoliberalização da economia na década de 1980 para liberar parte do capital sobreacumulado e permitir que as casas que haviam sido financiadas pelo Estado e que faziam parte de um modelo de proteção social fossem colocadas no mercado estimulando o sistema financeiro (ROLNICK, 2015).

Desse modo esses ativos do Estado que integram o fundo público de cada país se tornam estratégicos para a acumulação de capitais. O fundo público, segundo Salvador e Teixeira, é o que permite ao Estado financiar suas ações, cuja fração mais visível são os recursos arrecadados “por meio de impostos, contribuições e taxas” (2014, p. 16-17), parte da mais-valia socialmente produzida e que se expressa no orçamento anual do governo.

Entretanto, o fundo público não é composto apenas dos recursos monetários que integram o orçamento, contudo os outros bens e ativos que fazem parte da sua composição praticamente não são levados em consideração nas análises das políticas públicas tais como os custos relacionados às terras públicas, bem como os seus critérios de acesso.

Adam Smith (1996), um dos principais economistas clássicos, destaca que os fundos dos Estados são constituídos por “capital ou terras” (p. 275), o que significa dizer que o fundo público pode ser considerado como o conjunto de ativos econômicos, monetários e não monetários geridos pelo Estado. Mas, se o orçamento é a expressão mais visível do fundo público (SALVADOR e TEIXEIRA, 2014), os ativos imobilizados são a parte menos visível desse universo e poucos são os dados e informações divulgadas oficialmente, aumentando a relevância dessa pesquisa para esse debate.

No capítulo três o movimento histórico da gestão do patrimônio da União é analisado a partir do processo de formação social do país e dos seus traços constituidores que são as relações patrimonialistas e a dependência econômica em relação aos países de capitalismo avançado, marcas da herança portuguesa que ainda permanecem arraigadas na nossa cultura.

Dessa forma, na primeira parte, recorrendo principalmente a Faoro (2012), mas utilizando contribuições de Clovis Moura e outros autores, buscou-se reconstituir a origem do modelo de gestão patrimonial brasileiro partindo do modelo adotado no Estado patrimonialista português que permaneceu em vigor no país mesmo após o processo de independência.

Nessa parte, que vai desde o período pré-colonial até a criação da Diretoria do Patrimônio Nacional, é mostrado como a gestão patrimonial sempre esteve ligada ao Ministério da Fazenda com a criação do Tesouro Nacional e como as principais

legislações do período se dão em meio aos embates entre liberais e elites locais, cujas pessoas por trás dessas legislações são os personagens que constam na rica história da formação do patronato brasileiro contada por Raymundo Faoro.

A segunda parte do capítulo analisa todo período republicano e as principais transformações do órgão na transição da república velha para o período varguista, passando pela ditadura militar e pelo processo de democratização. Nesse período fica evidente como a estrutura do órgão é determinada pelos interesses econômicos e pelo grau de subordinação da economia brasileira ao capitalismo internacional.

Nesse sentido, a história desse período é contada a partir de uma relação dialógica com Florestan Fernandes, Otávio Ianni, Francisco Oliveira, Faoro, Ruy Mauro Marini e outros autores que se dedicaram a analisar a formação histórica do país e as razões do seu subdesenvolvimento e da sua industrialização tardia.

Para Ruy Mauro Marini (1973), defensor da teoria da dialética da dependência, a industrialização tardia brasileira tem a ver com a subordinação das economias latino-americanas na reprodução total do capital, responsável pelas trocas desfavoráveis e desiguais que ocorrem entre países dependentes e países com a economia mais avançadas, que em um primeiro momento dos seus estágios de desenvolvimento possibilita a acumulação externa reduzindo o custo da produção e da reprodução da força de trabalho nos países estrangeiros mediante a superexploração da força de trabalho local e venda de matérias primas baratas para esses países.

Assim, essa parte percorre a história do período republicano pré-constituição federal de 1988 fazendo a mediação entre as transformações econômicas nacionais, determinadas pelos acontecimentos externos, e as transformações na organização e nas legislações do órgão responsável pela gestão patrimonial.

Na terceira parte, partindo principalmente das contribuições de Behring (2008) sobre a contrarreforma do Estado e Raquel Ronlnik (2015), que analisa o processo de financeirização da terra, chega-se à análise da gestão do Patrimônio da União nos governos neoliberais de Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso até a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, quando é estruturada uma diretriz para a Política Nacional do Patrimônio da União.

Devido à ampliação do objeto e ao tempo curto para o desenvolvimento dessa pesquisa, não foi possível fazer uma análise aprofundada sobre os governos petistas, ainda que tenham sido levantados dados suficientes para tal. Os dados analisados foram coletados de fontes primárias tais como relatórios de gestão, anais da Câmara dos Deputados, mensagens presidenciais e publicações extraídas do Diário Oficial da União, e fontes secundárias como livros, jornais, teses de doutorado etc.

1.1 A relevância do marxismo no debate sobre propriedade

Escrever sobre propriedade partindo do materialismo histórico dialético no atual quadro conjuntural marcado pela aversão ao conhecimento científico e pela negação da história impõe desafios no sentido tornar mais clara e compreensível a complexa teoria marxista de modo a afastar estigmas e preconceitos que costumeiramente são reproduzidos nas mídias e redes sociais com relação a essa teoria.

Por se tratar de um método de análise que busca compreender o movimento real do objeto a primeira premissa da dialética, seja ela idealista ou materialista, é a de que a história do objeto é um componente fundamental da análise. Nesse sentido, a obra de Marx contempla uma análise histórica extremamente importante sobre os diferentes tipos de propriedades que vieram a resultar na propriedade privada moderna.

Normalmente os críticos da teoria marxista buscam desqualificá-la reduzindo o pensamento de Marx ao “*Manifesto do Partido Comunista*” sem, contudo, conhecer os inúmeros livros que compõem a sua obra – publicados tanto antes quanto depois do manifesto – e que são fundamentais para a compreensão da história e das questões sociais e econômicas que afligem a sociedade contemporânea.

No entanto, há que se reconhecer que a teoria marxista é deveras complicada para os leitores leigos que desconhecem a dialética, pois até David Harvey, um dos autores marxistas contemporâneos mais relevantes, comente o equívoco de afirmar que Marx considerava a história e a economia como dois campos de investigação diferentes e que seus manuscritos históricos pouco fazem referência aos fundamentos da economia-política (HARVEY, 2014a).

Porém, tanto nas obras históricas quanto nas obras econômicas o que se verifica em Marx é a presença do método dialético que não separa o movimento da história das questões econômicas. Nos primeiros escritos a obra de Marx realmente tinha um viés mais idealista e a economia política não estava tão presente devido à influência do pensamento de Friedrich Hegel, mas com seu processo de amadurecimento teórico Marx desenvolveu uma teoria materialista a partir da dialética hegeliana que o distingue de qualquer outro filósofo. Por isso, é importante conhecer o percurso teórico percorrido

por um autor e os contextos históricos nos quais suas obras sua foram publicadas para evitar anacronismos e reducionismos.

A formação de Marx ocorreu entre o fim da década de 1830 e o início da década de 1840 num contexto histórico e político no qual a Alemanha vivia os reflexos do fracasso das guerras napoleônicas, o aumento das desigualdades promovidas pelo avanço capitalismo na Europa e a transformação de um Estado tipicamente feudal em um Estado burguês moderno.

Apesar de ter iniciado sua formação acadêmica em direito Marx acabou se tornando doutor em filosofia pela Universidade de Berlin, onde nasceu o seu interesse pela dialética devido à proximidade com alguns discípulos de Hegel. Havia, nesse contexto, uma forte tensão entre filosofia e religião que colidia diretamente com os interesses do Estado conservador cristão alemão.

O avanço do racionalismo e das ideias iluministas que influenciavam as discussões acadêmicas sobre os fundamentos filosóficos do direito e sobre a natureza do Estado na Alemanha (JONES, 2017) representavam um risco para a estabilidade do Estado cristão. Por isso as discussões filosóficas da época retratam o contexto político da Alemanha no século XIX em que as diferentes visões de mundo sobre a relação entre Deus, a razão, a filosofia, a moral e o direito estavam diretamente relacionadas com as discussões em torno da natureza do Estado.

Em Hegel, um dos principais filósofos moderno, a dialética não nega a ideia de Deus, pelo contrário, no pensamento hegeliano a universalidade – uma das categorias fundamentais da dialética – é representada pela ideia de um “Espírito Absoluto” que equivaleria à noção cristã de Deus e na medida em que a razão humana vai progredindo Deus vai se tornando mais compreensível ao espírito humano.

Com isso, Hegel defendia o racionalismo sem se opor aos ideais cristãos preconizados pelo Estado alemão, mas, por outro lado, suas ideais alienava Deus dos domínios da fé trazendo-o para os domínios da razão e a ideia de que a razão humana poderia evoluir ao ponto de compreender os desígnios divinos não era bem aceita por filósofos que defendiam a visão cristã tradicional (JONES, 2017).

Para Hegel o Estado alemão, resultado do movimento histórico e contraditório da sociedade, representava a expressão mais desenvolvida da racionalidade e da moral

humana, a abdicação dos interesses particulares dos indivíduos em prol de uma vontade geral que se refletia no sistema moderno de direito constitucional.

Porém, diferente de Hegel alguns de seus jovens seguidores como Bruno Bauer, Ludwig Fourbach e o próprio Karl Marx questionavam a explicação da natureza do Estado alemão pautada na visão idealista que o vinculava ao desenvolvimento da razão humana e à noção de um Espírito Absoluto.

Em sua tese de doutorado, ainda sob a influência do idealismo hegeliano, Marx buscou defender o princípio da autoconsciência humana analisando a teoria do átomo do filósofo materialista grego Epicuro, em contraponto à tese do filósofo Demócrito, conforme escreve Jones (2017, p. 103-104) ao destacar trechos da tese de Marx:

Nas palavras de Marx, Demócrito tinha visto “na repulsa apenas o lado material, a fragmentação, a mudança, e não o lado ideal, segundo o qual qualquer relação com outra coisa é negada e o movimento é estabelecido como autodeterminação”. O átomo continha alguma coisa alguma coisa dentro dele que lhe permitia revidar e resistir à determinação de outro ser, e isso, de acordo com Marx, era o começo de uma teoria da autoconsciência. [...] De acordo com Karl, “a incondicionalidade e a liberdade da autoconsciência”, ainda que apenas na forma da individualidade, eram “o princípio da filosofia epicurista.” [...] “A contradição entre existência e essência, entre matéria e forma, é inerente ao átomo individual dotado de qualidades.” Segue-se que a declinação ou “repulsa” de muitos átomos era a realização da lei dos átomos. “ele se abstrai do ser oposto e dele se retira”, o que poderia ser feito se “o ser com que se relaciona não é outro senão ele mesmo”. A repulsa foi a primeira forma de autoconsciência. Qualquer relação com outra coisa foi negada e o movimento foi estabelecido com “autodeterminação”. [...] Dessa forma, a “repulsa” manifestada pelos átomos na existência física fornecia um paradigma para a existência da liberdade humana e da autoconsciência.

O método de análise dialético utilizado por Marx na sua tese de doutorado é o mesmo que se faz presente nas obras que sucederam o seu doutoramento, mas o contato com as ideias de filósofos socialistas franceses, como Pierre-Joseph Proudon, e o interesse pela economia política após a sua aproximação com Friedrich Engels o fizeram superar o idealismo hegeliano e desenvolver um método próprio de análise que utiliza as categorias fundamentais da dialética – a singularidade, particularidade e universalidade – para explicar o movimento real e concreto da sociedade a partir de uma concepção materialista. Nesse processo a economia política, a partir de uma

leitura crítica, foi uma das principais fontes utilizadas por Marx na elaboração do materialismo dialético, mas não a única.

O amadurecimento filosófico teórico de Marx também o levou a superar ideias compartilhadas com seus amigos de Berlim, segundo as quais os levavam a crer que a transformação da sociedade dependeria do desenvolvimento de uma autoconsciência humana crítica capaz de libertar os indivíduos das amarras do pensamento religioso, que os alienavam da essência humana e impedia a felicidade terrena.

A ruptura de Marx com esses autores e com o idealismo hegeliano ficou marcada nos textos que integram a obra *“A Ideologia Alemã”* e que trazem a base filosófica da dialética materialista. Em alguns desses textos, respondendo a Bruno Bauer, um dos colegas de Berlim que influenciaram na sua trajetória, Marx diz que acreditar que autoconsciência e a crítica ao cristianismo são capazes de transformar a sociedade é uma ideia tão idealista quanto a de Hegel, pois “não é a consciência que determina a vida, mas a vida que determina a consciência”. (MARX, 2007, p. 94)

Diferente dos átomos analisados pelos filósofos gregos, considerados abstrações que ganhavam materialidade nos corpos celestes, o ser humano não é uma mera abstração como Fouerbach os representava e, por isso, a análise da sociedade, segundo Marx, deve partir de relações sociais concretas, da existência real dos indivíduos e das suas transformações históricas pelas quais passaram a humanidade.

Nesse sentido, Marx desenvolveu uma filosofia da história a partir das condições reais da existência humana que atravessa quase toda a sua obra, cuja centralidade encontra-se no trabalho e nas condições objetivas de produção, ou seja, nas relações de propriedade do ser humano com a natureza. Para Marx:

O primeiro pressuposto de toda a existência humana e também, portanto, de toda a história, a saber, o pressuposto de que os homens têm de estar em condições de viver para poder “fazer história”. Mas, para viver, precisa-se, antes de tudo, de comida, bebida, moradia, vestimenta e algumas coisas mais. O primeiro ato histórico é, pois, a produção dos meios para a satisfação dessas necessidades, a produção da própria vida material, e este é, sem dúvida, um ato histórico, uma condição fundamental de toda a história, que ainda hoje, assim como há milênios, tem de ser cumprida diariamente, a cada hora, simplesmente para manter os homens vivos [...] A primeira coisa a fazer em qualquer concepção histórica é, portanto, observar esse fato fundamental em toda a sua significação e em todo o seu alcance e a ele fazer justiça. Isto, como é sabido, jamais foi feito pelos alemães, razão pela qual eles nunca tiveram

uma base terrena para a história e, por conseguinte, nunca tiveram um historiador (2007, p. 32-33).

Dessa forma, a dialética marxista inverteu a ordem do pensamento filosófico hegeliano passando a explicar a realidade a partir da atividade humana concreta ao invés de explicá-la por meio de abstrações do pensamento. Nessa concepção, a produção torna-se um processo universal, histórico e contraditório que representa a principal a atividade humana e atravessa todas as épocas, se modificando ao longo delas e proporcionando o desenvolvimento material e espiritual da sociedade (MARX, 2008).

Contudo, o desenvolvimento material das forças produtivas não implica em uma sociedade economicamente ou socialmente mais justa, pois as trocas e a distribuição dos produtos do trabalho socialmente produzidos são processos que se dão no âmbito das relações de produção – no nível da particularidade – e, por isso, são determinadas pelas normas e valores dominantes de cada momento histórico.

Diferente do que alguns opositores do marxismo propagam o materialismo histórico não nega a importância da religião ou da cultura no desenvolvimento histórico, pelo contrário, a religião é uma das dimensões determinantes das relações de produção, mas esse não é o foco das análises de Marx.

O que a dialética marxista faz é analisar as transformações das forças produtivas a partir do desenvolvimento contraditório da sociedade como um todo, em especial o modo de funcionamento da sociedade capitalista, mas Marx o faz analisando a produção social no nível da generalidade sem desconsiderar e nem aprofundar nas particularidades de cada país. (HARVEY, 2014a)

Dessa forma, a obra de Marx oferece contribuições importantes sobre os diferentes tipos de propriedade e sobre a relação do homem com a terra ao longo da história. Não há como ignorar a relevância do marxismo nesse debate por conta de preconceitos científicos, da mesma forma que não é possível fechar os olhos para as contribuições de John Locke e dos demais filósofos contratualistas quando se discute propriedade em razão de radicalismos ou dogmatismos teóricos.

Por isso, tão importante quanto conhecer a teoria marxista é conhecer a influência dos filósofos contratualistas na construção da visão ocidental hegemônica

sobre propriedade que hoje prevalece nos ordenamentos jurídicos, assim como é importante saber a relação que Marx estabelece com esses filósofos e o que deferência a sua concepção de propriedade das concepções defendidas por eles.

1.2. O debate sobre propriedade: a interlocução da concepção de Marx com os filósofos contratualistas.

O debate sobre propriedade está presente em quase todos os filósofos que analisaram e teorizaram sobre a sociedade moderna a partir do século XVII. Mas, sem dúvidas, foram os filósofos ingleses Thomas Hobbes e John Locke e o francês Jacques Rousseau os que mais influenciaram as discussões que levaram às transformações nos ordenamentos jurídicos dos países ocidentais, cuja propriedade privada passou a ser compreendida como um direito individual, subjetivo, universal e sagrado.

No entanto, assim como em Marx, a interpretação das obras desses filósofos deve ser contextualizada historicamente para que o sentido das ideias de cada autor não fique descolado do contexto político e dos interesses sociais em jogo no momento em que foram produzidas. No caso dos filósofos ingleses é preciso ter em mente que “*O Leviatã*” de Thomas Hobbes e o “*Segundo Tratado Sobre o Governo Civil*” de John Locke, principais obras desses autores no que diz respeito à discussão sobre propriedade, foram produzidas respectivamente nos anos de 1651 e 1689, ou seja, no contexto da Revolução Inglesa.

A Revolução Inglesa foi um marco na transição do regime feudal para a sociedade capitalista, cujas disputas envolviam o domínio das terras e a hegemonia do poder político e religioso. De acordo com Foucault (2016), uma das versões sobre a história inglesa narra que em 1066 a Inglaterra, até então dominada pelos saxões, foi conquistada pelos normandos sob a liderança do Rei Guilherme³ que distribuiu as terras inglesas entre a nobreza normanda e impôs as leis dos normandos sobre os saxões.

A partir de então os normandos iniciaram o processo de cercamento das terras comunais que outrora eram ocupadas pelos saxões. A expropriação das terras dos

³ Guilherme é considerado o primeiro rei normando da Inglaterra, conhecido como “O Conquistador”.

saxões e a violação das leis consuetudinárias foram algumas das razões que levaram à revolução inglesa, cujo objetivo era conter os abusos do poder do absolutista imposto pelos normandos.

Entre as camadas populares que se levantaram contra o absolutismo normando havia grupos formados por pequeno-burgueses, camponeses e despossuídos de terra, dentre os quais se destacavam os “*diggers*”⁴ e os “*levellers*”⁵ que entendiam que, devido ao fato de os normandos terem invadido a Inglaterra, todas as suas leis e o regime de propriedade instituído deveriam ser considerados nulos (FOUCAULT, 2016). No final, os “*diggers*” e os “*levellers*” foram derrotados por uma aliança entre a burguesia e a nobreza normanda.

Nesse contexto, “*O Leviatã*” de Hobbes é uma obra que defende poder da monarquia absolutista normanda e o domínio soberano do Rei sobre as terras inglesas. Hobbes (1983) constrói a sua argumentação partindo do princípio de que todas as pessoas nascem iguais em um “*estado de natureza*” e, portanto, todas possuem os mesmos direitos e poderes para a conservarem a suas vidas. Contudo, como as pessoas são competitivas e vivem em busca de elevar os seus poderes individuais, elas acabam se tornando inimigas o que as levam a viver numa guerra de todos contra todos.

Para sair desse estado de guerra devido ao medo da morte as pessoas abdicariam das suas liberdades em nome da paz transferindo seus direitos a um soberano por meio de um contrato mútuo para que lhes governassem e lhes garantissem a segurança.

Dessa forma, Hobbes explica que a soberania legitima o poder do Estado e pode ser obtida espontaneamente com a delegação de poderes dos súditos a um rei ou uma assembleia que representam o *Estado por instituição*, ou obtida à força por meio da guerra que equivale ao *Estado por aquisição*. Independente do tipo da origem do Estado, Hobbes defende que:

⁴ Também conhecido como “escavadores”, os “*diggers*” era um grupo formado por camponeses sem terras que se opunham ao latifúndio e à expropriação das terras pelos normandos e defendiam uma sociedade livre, democrática e sem classes a partir da manutenção das terras comunais.

⁵ Os “niveladores” ou “*levellers*” eram formados por trabalhadores que defendiam a igualdade e um modelo político republicano que representasse a vontade geral da população, mas, apesar de defenderem o “bem comum”, os “*levellers*” não eram contrários à propriedade privada.

Pertence à soberania todo o poder de prescrever as regras através das quais todo homem pode saber quais os bens pode gozar e quais ações que pode praticar, sem ser molestado por qualquer dos concidadãos: é a isto que os homens chamam de propriedade. Porque antes da constituição do poder soberano todos os homens tinham direito a todas as coisas, o que necessariamente provocava a guerra. Portanto esta propriedade, dado que é necessária à paz e depende do poder soberano, é um ato desse poder, tendo em vista a paz pública. (1983, p. 110)

Uma vez constituído o Estado, a sua “nutrição” e “procriação” – termos utilizados por Hobbes para se referir ao desenvolvimento do Estado – depende da abundância e da distribuição dos recursos naturais necessários à conservação da vida do soberano e dos seus súditos. A propriedade para Hobbes é representada pela distribuição dos recursos necessários ao desenvolvimento do Estado e reflete a justiça do soberano. A primeira distribuição, segundo Hobbes, é a distribuição de terras, sejam elas ocupadas pacificamente ou conquistadas por meio da guerra.

Com relação à distribuição das terras conquistadas em uma guerra, Hobbes cita como exemplo o caso da Inglaterra após a conquista normanda, dizendo que:

embora quando um povo toma posse de um território por meio da guerra nem sempre ele extermine os antigos habitantes (como fizeram os judeus), deixando suas terras a muitos, ou à maior parte, ou a todos, é apesar disso evidente que posteriormente essas terras passam a ser patrimônio do vencedor, como aconteceu com o povo da Inglaterra, que recebeu todas as suas terras de Guilherme, o Conquistador (1983, p. 151):

A tese de Hobbes era de que apesar de Guilherme “o Conquistador” ter deixado os saxões de posse das suas terras comunais, o território inglês se tornara propriedade do Rei normando cabendo a este a justa divisão das terras entre seus súditos e mesmo que os saxões tivessem se submetido ao julgo normando por medo Hobbes entendia que não era possível romper um pacto feito de forma legítima, uma vez que a submissão dos conquistados dependia de um prévio consentimento dos conquistadores. Por isso, a contestação e as revoltas civis contra o poder monárquico naquele momento eram consideradas por Hobbes ilegítimas.

Portanto, o discurso da filosofia política de Hobbes era um discurso de conservação do poder absolutista normando que estava centrado no domínio das terras. Se o poder soberano tinha como objetivo manter paz e evitar a guerra de todos contra todos, então todas as terras deveriam pertencer ao Estado, cabendo ao

Soberano por meio da sua justiça reparti-las entre os seus súditos. Assim, a propriedade aparece em Hobbes não como um direito, mas como resultado de uma distribuição que expressa a justiça e a boa vontade do Soberano, criando uma série de relações de subordinação e servidão entre os vassallos do Rei.

A teoria de John Locke também parte da premissa de que no “*estado de natureza*” as pessoas nascem livres e com direitos naturais que lhes asseguram a sobrevivência, mas, diferente de Hobbes, Locke não acreditava que o “estado de natureza” as levavam a viver em guerra entre si, e por isso o direito de propriedade aparece em Locke como um direito natural.

É preciso dizer que Hobbes define o direito de natureza – *jus naturale* – como sendo a liberdade que a pessoa possui de “usar o seu próprio poder, da maneira que quiser, para a preservação de sua própria natureza, ou seja, de sua vida” (1983, p. 78). Mas, tal liberdade é limitada por uma lei da natureza – *lex naturale* – regida pela razão que veda a pessoa de fazer “tudo o que possa destruir a sua vida ou privá-la dos meios necessários para preservá-la, ou omitir aquilo que pense contribuir melhor para preservá-la” (idem).

Logo, no *estado de natureza* se algo se coloca contra os interesses de uma pessoa ou possa privá-la de um recurso que lhe permita melhor preservar a sua vida – como um espaço de terra mais fértil – a própria lei da natureza determina que a pessoa elimine aquilo que atrapalha os seus interesses, tendo a pessoa o direito de usar o seu próprio poder para fazê-lo, ou seja, no estado de natureza de Hobbes prevalece a lei do mais forte.

Apesar de trabalharem com a ideia de direitos e leis da natureza presentes num *estado de natureza*, as interpretações de Locke e Hobbes sobre a organização do Estado e sobre a propriedade seguem caminhos bastante diferentes. Para Locke (1983) a razão é a lei que orienta a liberdade individual e ensina a pessoa que ela não deve prejudicar a liberdade, a saúde e a posse de outra pessoa, pois neste caso se colocaria em estado de guerra em relação à outra pessoa, o que por uma questão lógica colocaria em risco a própria vida. Nesse sentido, Locke nega a ideia de que as pessoas sejam naturalmente más e egoístas e acredita que a razão impõe limites para que as pessoas não façam com as outras aquilo que não querem que façam com elas.

Para a preservação da vida, Locke (1983) diz que os bens da terra foram dados à humanidade para o uso comum entre as pessoas e que Deus também lhes deu a faculdade do trabalho para poderem se apropriar de tudo aquilo que está disponível na natureza. Assim, a propriedade privada em Locke decorre da liberdade humana no seu *estado de natureza* que, devido ao trabalho – primeira propriedade que a pessoa dispõe –, permite às pessoas se apropriarem das coisas que estão na natureza transformando-as em propriedades privadas.

Porém, vale observar que a propriedade privada, em especial a propriedade da terra, não constitui um direito absoluto nem na teoria liberal de Locke, pois, de acordo com o filósofo inglês todos têm o direito de se apropriar daquilo que está livre na natureza por meio do trabalho, desde que haja “bastante e igualmente de boa qualidade em comum para terceiros” (1983, p. 46) e aquilo que excede o que a pessoa pode produzir e consumir para satisfazer suas necessidades ultrapassa a cota que cabe àquela pessoa e se torna um direito para terceiros⁶.

Por outro lado, Locke entendia que atentar contra a propriedade privada, ou seja, contra aquilo que a pessoa adquiriu legitimamente com seu trabalho significava atentar contra a liberdade e o contra o direito natural da pessoa e, nesse caso, a pessoa teria o direito de exigir reparação pelo dano sofrido e de se colocar em estado de guerra contra quem lhe causou o dano.

Mas, foi justamente para evitar esse estado de guerra e preservar as liberdades individuais que as pessoas deixaram o estado de natureza e constituíram sociedades organizadas em torno de um poder político capaz de estabelecer normas e arbitrar os conflitos⁷. Dessa forma, Locke afirma que as pessoas não abdicaram das suas

⁶ Cabe ressaltar que Locke se referia nessa passagem aos produtos sujeitos a perecimento, caso fossem apropriados de forma indistinta por uma única pessoa. Mas, com a instituição do dinheiro como meio de troca de mercadorias, desde que a pessoa conseguisse trocar aquilo que produzido por meio do trabalho individual, evitando desperdícios, Locke não se colocava contra a acumulação de riquezas, pelo contrário, enxergava como uma virtude da pessoa. Então, se por um lado Locke questionava as grandes propriedades fundiárias com a sua teoria, por outro compatibilizava o seu discurso com os interesses da burguesia crescente naquela época.

⁷ Foucault (2010) mostra que século XVII o criminoso se tornou o inimigo da sociedade, aquele que atenta contra a produção e contra a propriedade privada, período em que o modelo punitivo/penal foi reconfigurado e ressignificado e os castigos deixaram de ser uma demonstração do poder absoluto e passaram a ter como objetivo evitar novos crimes, buscando disciplinar as massas expulsas do campo por meio do exemplo. O discurso penal punitivista não está explicitamente presente em Locke, mas suas

liberdades e dos seus direitos naturais quando se organizaram em sociedade e instituíram o pacto social, pelo contrário, no seu entendimento o pacto não criou nenhum direito novo que já não existisse no estado de natureza e por isso qualquer lei que restrinja a liberdade das pessoas deve ser promulgada em comum acordo com os membros que formam a sociedade, pois:

A liberdade do homem na sociedade não deve ficar sob qualquer outro poder legislativo senão o que se estabelece por consentimento na comunidade, nem sob o domínio de qualquer vontade ou restrição de qualquer lei, senão o que esse poder legislativo promulgar de acordo o crédito que lhe concedem. (LOCKE, 1983, p. 63)

O pensamento de Locke se assemelhava muito ao que defendiam os “*levellers*” e suas ideias buscavam recuperar o poder político dos ingleses que foram dominados pelos normandos. Por isso, Locke pontuava que, mesmo em caso de guerra, os direitos naturais das pessoas que não se envolveram na guerra deveriam ser respeitados ainda que o seu povo tenha sido derrotado. Como exemplo, Locke cita a preservação do direito de mulheres e crianças cujos pais e esposos tenham se envolvido e perdido uma guerra, pois nesse caso as propriedades dos mesmos passariam para as esposas e/ou para filhos como forma de garantir os seus meios de sobrevivência.

A posição de Locke em relação à situação da Inglaterra diante da conquista normanda fica bastante evidente neste trecho em que o filósofo diz:

Há quem nos diga que a monarquia inglesa baseia-se na conquista normanda e que nossos príncipes têm, por esse motivo, direito ao domínio absoluto; o que, se fosse verdade – porque pela História parece diferente –, e Guilherme, o Conquistador, tivesse direito de fazer guerra nesta ilha, o domínio dele por conquista não atingiria mais do que os saxões e os bretões que então habitavam o país. Os normandos que com ele vieram e ajudaram a conquista, e todos os que descendem deles, são homens livres e não vassalos por conquista; que isso se dê o domínio que quiser. E se eu ou outra pessoa qualquer reivindicar liberdade como derivada deles, será muito difícil provar-se o contrário; e está claro que a lei, que não fez distinção entre um e outro, não pretende haja qualquer diferença liberdade e nos privilégios que gozam. (1983, p. 105)

Com isso Locke buscava afastar a ideia de um direito absolutista reivindicado pelos normandos no qual a monarquia poderia instituir leis e distribuir livremente as

ideias expressam essa transição na concepção de justiça na qual a punição deveria ser proporcional ao dano para evitar outros danos.

terras do território inglês sem levar em consideração os direitos dos primeiros ocupantes daquele território e até das pessoas que lutaram ao lado de Guilherme.

Locke defendia, ainda, que se um povo tivesse as suas terras usurpadas em uma guerra injusta ou por abusos cometidos pelo povo conquistador, então os descendentes do povo que foi conquistado à força conservaria o direito de reivindicar as terras de seus antepassados no futuro, conforme se observa:

os habitantes de qualquer país, que descendem dos que foram submetidos, deles derivando o título de propriedade, e viram forçar-se sobre eles um governo contrariamente ao seu livre consentimento, conservam o direito à propriedade dos antepassados, embora não consintam livremente ao governo cujas duras condições lhes foram impostas pela força como possuidores desse país; porque, não tendo nunca o primeiro conquistador qualquer direito a essa terra, o povo que descende dos que foram forçados a se submeterem ao jugo de um governo por constrangimento tem sempre o direito de desembaraçar-se deles e livrar-se da usurpação ou tirania que a espada lhe impôs, até que os governantes lhe ofereçam estrutura tal de governo que lhe a aceite por escolha e boa vontade. (LOCKE, 1983, p. 109)⁸

Existe, portanto, um sentido político na teoria liberal da propriedade privada de Locke cujo objetivo era recuperar o poder de determinados segmentos da sociedade inglesa além de legitimar a ordem burguesa que se consolidava. Por isso a noção de propriedade privada de Locke possui algumas premissas que não podem ser ignoradas quando se discute propriedade, principalmente pelos liberais.

A primeira delas é que a propriedade privada tem como fundamento o trabalho e a apropriação dos recursos da natureza como um direito natural, logo, Locke defendia o acesso aos meios de produção disponíveis na natureza e a distribuição de terras; a segunda é que não existe propriedade privada legítima baseada na expropriação da propriedade ou da posse alheia, sendo passíveis de contestação futuras as terras cujo domínio foi obtido à força; e, a terceira é a de que a propriedade da terra deve ser medida pela extensão do seu cultivo, o que traz em si a ideia de função social da

⁸ O raciocínio de John Locke pode ser perfeitamente aplicado na defesa dos direitos indígenas na América Latina, que tiveram suas terras usurpadas durante o processo de colonização e ainda hoje lutam para garantir que os seus territórios sejam reconhecidos. No entanto, a defesa do direito dos territórios indígenas e de comunidades tradicionais comumente vem sendo associada ao marxismo e à violação do direito de propriedade privada, o que demonstra que existe um desconhecimento da concepção de propriedade privada defendida por Locke.

propriedade, por isso terras improdutivas podem ser desapropriadas para atender os interesses da coletividade.

Para o filósofo francês Jacques Rousseau (2001), quando as pessoas fundaram a sociedade e estabeleceram um contrato social entre si elas perderam a liberdade natural que tinham para obter tudo aquilo desejassem, mas ganharam uma liberdade civil que, apesar de ser submetida à vontade geral, garantiu o direito de propriedade daquilo que elas possuíam.

O interessante em Rousseau para esse debate é distinção que ele apresenta entre posse e propriedade, sendo a primeira resultado da força de conservação ou do direito do primeiro ocupante, enquanto a segunda só pode existir mediante um título positivo. Essa distinção é importante pois a propriedade privada foi estabelecida na França, assim como na Inglaterra, a partir da dissolução da sociedade feudal, que era regida por direitos consuetudinários e tinha a posse como a principal forma de ocupação do solo, mas na França esses direitos consuetudinários ainda eram mais fortes do que na Inglaterra.

A ideia de propriedade vinculada a um título é extremamente relevante para a compreensão dos conflitos contemporâneos, pois todo o debate filosófico sobre apropriação dos recursos da natureza enquanto um direito subjetivo que garante a reprodução das relações humanas foi substituído pela lógica do título que hoje é utilizada para dar ares de legalidade aos processos de expropriação que serão aprofundados no capítulo seguinte.

A sociedade civil, segundo Rousseau, foi fundada quando a primeira pessoa cercou um pedaço de terra e falou que era sua e encontrou outras pessoas que acreditaram e aceitaram aquela afirmação. Para o filósofo muitos conflitos poderiam ter sido evitados se propriedade comum da terra tivesse sido mantida, mas, diante da situação fática real, o pensador francês elenca alguns pressupostos necessários para legitimar o direito do primeiro ocupante de uma determinada fração de terra, quais sejam: a terra não pode estar ocupada por outra pessoa; só deve ser ocupada uma

parcela de terra que seja necessária à subsistência do ocupante; e, na ausência de títulos, a posse deve se dar pelo trabalho e pelo aproveitamento do solo⁹.

Então, Rousseau reconhecia a propriedade privada como um fato existente que se vinculava à posse, mas era crítico em relação aos conflitos gerados por conta da apropriação privada da terra, principal razão, no seu entendimento, para o surgimento das desigualdades entre as pessoas.

Como se percebe o debate sobre propriedade em cada um desses filósofos reflete o contexto das transformações políticas e econômicas na Europa dos séculos XVII e XVIII, e evidencia, sobretudo, a importância da terra na estruturação das relações de poder em cada modo de produção. Fernanda Accioly Moreira¹⁰ destaca que:

A propriedade da terra está presente em todos os momentos da história humana e, assim, permanecerá, independentemente de seu conteúdo. É possível afirmar que a propriedade é um instituto universal, que detém, por sua vez, uma plasticidade que a molda e a transforma a cada momento distinto da história, a cada regime político e econômico específico, em função do desenvolvimento das forças produtivas (Renner, 1929). Apesar da presença residual de outras formas de apropriação e uso da terra – vinculadas, particularmente, ao uso da terra por comunidades tradicionais que estão sob ameaça –, a propriedade privada moderna, atualmente, da maneira homogênea pela qual se apresenta em quase todos os países do mundo, define-se como tal em decorrência de um longo processo, ainda não concluído (Rolnik, 2015), que coincide com a desconstituição de regimes de terras anteriores para a estruturação de um regime de terras adequado a atender às necessidades do sistema de acumulação capitalista e à mundialização dos mercados, como visto no primeiro capítulo. (2018, p. 68-69).

Os filósofos contratualistas de um modo geral reconheciam a propriedade da terra como uma apropriação dos recursos da natureza pelos seres humanos para garantia da sobrevivência, o que se pode chamar de produção. No entanto, esses filósofos divergiam com relação às formas de distribuição e de legitimação da apropriação da terra. Essas divergências decorrem do fato de a produção e a distribuição serem processos históricos e contraditórios determinados por relações

⁹ Rousseau afirma que os sinais de cultivo e aproveitamento do solo devem ser os únicos respeitados por terceiros.

¹⁰ É importante fazer referência ao trabalho de Moreira porque se trata de uma tese de doutorado que, além de ter sido orientada pela pesquisadora Raquel Rolnik, especialista no debate sobre espoliação de terras na contemporaneidade, tem como objeto de análise a gestão do patrimônio da União.

conflituosas, cujas disputas perpassam, inclusive, a definição filosófica e jurídica sobre o conceito propriedade.

Nesse aspecto, por considerar a contradição a força motriz da sociedade, o materialismo histórico dialético mostra que não é a plasticidade da propriedade que a molda e a transforma em cada momento histórico e sim as transformações nas relações de produção que alteram ao longo da história a interação entre o trabalho humano e a natureza a partir dos processos contraditórios que movem a sociedade.

Na visão de Marx, “toda produção é apropriação da natureza pelo indivíduo” (2008, p. 243) e toda apropriação da natureza, por sua vez, é propriedade. Se para se apropriar da natureza e para produzir novos produtos o ser humano depende da sua força de trabalho, então em todos os períodos históricos a força de trabalho, a natureza (terra) e os produtos do trabalho humano devem ser considerados propriedades.

Pertencendo o ser humano à natureza sua primeira apropriação é a sua força de trabalho que se manifesta através das suas atividades vitais desde seu nascimento. Ao consumir o leite materno, por exemplo, o bebê está utilizando sua força de trabalho para se apropriar de um recurso disponibilizado pela mãe e, ao mesmo tempo, produzindo a energia necessária para o seu desenvolvimento, ou seja, o ato de consumir também é um ato produtivo que Marx (2008) chama de *produção consumidora*.

Por sua vez, o ato de produzir também gasta energia¹¹ e por isso toda produção requer consumo, *um consumo produtivo*. Desse modo, produção e consumo são dois processos que formam uma unidade imediatamente contraditória, responsável pelo movimento de toda a natureza, um é a negação do outro, mas um não existe sem o outro (Marx, 2008).

Assim, a força de trabalho, a natureza (terra) e os produtos do trabalho humano são propriedades porque materializam consumo de energia no processo de produção. Contudo, a forma como a produção se materializa ao longo da história varia conforme o desenvolvimento das forças produtivas. Para compreender essas transformações, Marx (2008) considera que a produção (trabalho, matéria prima e instrumentos de produção) e as relações de produção (leis, cultura, religião etc.) devem ser analisadas

¹¹ Toda matéria é energia, então toda a produção consome matéria.

separadamente porque, apesar de estarem interligadas e determinarem uma à outra, cada uma possui suas particularidades.

As relações de produção são constituídas a partir da forma como a produção social se organiza em um determinado modo de produção. Como não existe produção sem propriedade, a propriedade deve ser analisada em cada modo de produção específico e não como um instituto jurídico universal que se automodifica. Sobre isso, Marx, exemplifica que:

As leis podem perpetuar um instrumento de produção, a terra, por exemplo, em certas famílias. Essas leis adquirem uma importância econômica unicamente onde a grande propriedade territorial se encontra em harmonia com a produção social, como na Inglaterra. Na França, a pequena cultura praticava-se a despeito da grande propriedade; por isso, essa última foi dilacerada pela revolução. Mas e se as leis perpetuam o parcelamento? Apesar dessas leis, a propriedade concentra-se de novo. A influência das leis para fixar as relações de distribuição e, portanto, sua ação sobre a produção, deve ser determinada separadamente. (MARX, 2008, p. 255)

O debate sobre propriedade em Marx incorpora muitos pensamentos dos filósofos contratualistas, especialmente de John Locke¹², mas Marx o faz de forma diferente, lhes imprimindo outro significado ao utilizar a dialética materialista como método de análise das transformações históricas.

Com base na dialética, Marx não relega a importância das leis na distribuição de terras, porém mostra como o movimento histórico da produção é determinante para a formação das leis que operam na distribuição de terras e como o confronto dessas leis com a realidade e com o movimento geral da produção às vezes acaba negando os seus conteúdos, o que em outras palavras significa dizer que interesses econômicos muitas vezes impedem a efetivação dessas leis.

Nesse aspecto, retomando afirmação de MOREIRA de que a propriedade é um instituto universal essa afirmação só pode ser considerada verdadeira se a propriedade estiver sendo compreendida como o processo de produção universal, ou a apropriação

¹² A ideia de que o trabalho é uma propriedade inerente ao ser humano, sendo o principal responsável pela criação de valor, já estava presente em Locke antes de Marx e, apesar de ser um crítico do filósofo inglês, a concepção de propriedade de Marx é bastante semelhante à de Locke. Mas, a compreensão de Marx de que o trabalho é uma atividade coletiva e não meramente individual, como defendido por Locke, coloca os dois filósofos em lados opostos. Nesse sentido, Marx é contrário ao argumento de Locke de que propriedade privada seria um direito natural, pois existiram e ainda existem outras formas de propriedade que se diferem da propriedade privada.

dos recursos da natureza independente das relações de produção que determinam a distribuição de terras, o que inclui a força de trabalho, os meios de produção e os produtos da produção como diferentes formas de propriedades.

No entanto, MOREIRA ora fala ora propriedade da terra, ora fala simplesmente em propriedade e ora fala em outras formas de apropriação, dando a entender que a propriedade a que se refere em todas as suas falas é exclusivamente a propriedade da terra¹³. Se for esse sentido e a propriedade estiver realmente sendo compreendida como uma distribuição de terras legitimada por um título jurídico, então não será possível dizer que a propriedade é um instituto universal, pois a história recente da humanidade mostra que o que tem prevalecido nas relações humanas é a dissociação do trabalho das suas condições objetivas de produção, principalmente a terra como meio necessário para o fornecimento de matérias primas e de instrumentos de trabalho.

Consta nos “Grundrisse”, que são anotações publicadas após a morte de Marx, uma análise interessante sobre os diferentes tipos de propriedade nos modos de produção que precederam o capitalismo¹⁴. De acordo com Marx (2007) no estado natural a relação do ser humano com a natureza é uma relação consigo mesmo, pois, pertencendo ele à natureza, a natureza representa para ele uma extensão do próprio corpo, assim:

originalmente, propriedade significa nada mais do que a atitude do homem ao encarar suas condições naturais de produção como lhe pertencendo, como pré-requisitos de sua própria existência; sua atitude em relação a elas como pré-requisitos naturais de si mesmo, que constituiriam, assim, prolongamentos de seu próprio corpo (MARX, 1985, p. 85)

A propriedade, segundo Marx, era inicialmente móvel porque diante das condições de produção menos desenvolvidas a apropriação dos recursos da natureza

¹³ É importante deixar registrado que a tese da Fernanda Accyoli foi muito importante para o desenvolvimento desta pesquisa contribuindo com muitos “*insights*” do pesquisador e que as críticas apresentadas nesta dissertação se deu muito mais como um forma de construção e maturação do raciocínio do autor do que com o intuito de desqualificar o trabalho daquela pesquisadora, até porque apesar de estarem em campos de conhecimento distintos ambas as pesquisas compartilham de muitos referenciais teóricos e o campo da Arquitetura e do Urbanismo crítico tem sido a grande vanguarda e uma das referências para a Política Social no debate sobre direito a propriedade e política urbana.

¹⁴ É preciso ressaltar que os Grundrisse é uma obra que traz alguns textos que Marx escolheu não publicar, mas cuja essência está presente em outros livros, porém nos Grundrisse algumas discussões são apresentadas com maior riqueza e por isso a opção de utilizá-lo como referência adotando os cuidados necessários para não desvirtuar o pensamento do autor.

se dava por meio de atividades coletoras. Com o desenvolvimento das forças produtivas e com a formação de comunidades parentais¹⁵ os povos foram se fixando em locais propícios para atividades como agricultura e pastoreio, mas, seja se deslocando por um território, seja se fixando em um local, em ambos os casos Marx destaca a apropriação da terra¹⁶ como pressuposto da existência humana, por ser “o grande laboratório, o arsenal que proporciona tanto os meios e objetos do trabalho como a localização, a base da comunidade” (1985, p. 66)

Desse modo, ser proprietário significava pertencer a uma comunidade e a partir dela se relacionar com as condições de produção. A terra pertencia, portanto, à comunidade. A propriedade privada que surge com crescimento das famílias e com a divisão das terras comunitárias tem como pressuposto, em primeiro lugar, o pertencimento à comunidade e, em segundo, a destinação do excedente da produção familiar para as provisões da comunidade em tempos de guerra¹⁷.

Marx escreve que a apropriação da terra poderia ser pacífica ou violenta quando a comunidade estivesse mais ou menos desenvolvida, sendo a guerra “uma das primeiras tarefas de toda comunidade primitiva”¹⁸ (1985, p. 84) tanto para a apropriação

¹⁵ Marx utiliza o termo tribo para se referir às comunidades formadas a partir da ampliação e/ou junção de famílias, mas existe uma crítica do movimento indigenista com relação a essa denominação e por isso quando for para se referir aos povos antigos utilizaremos expressões como comunidades parentais ou tradicionais em respeito ao debate indigenista e dos demais povos e comunidades tradicionais.

¹⁶ Considera-se propriedade da terra o solo, a água, os animais, os frutos e demais matérias primas que a terra oferece.

¹⁷ Marx analisa neste trabalho as características e diferenças entre a sociedade romana e as sociedades germânicas. Na sociedade romana a propriedade privada figura como uma forma de organização societária na qual cidade aparece como centro de reprodução das relações de produção e a terra cultivada como um apêndice da cidade, base militar da comunidade. Assim, a propriedade privada se diferencia das terras comuns (*ager publicus*) ou terras do Estado e a relação comunitária deixa de ser uma relação com a terra como extensão do corpo inorgânico de cada indivíduo e passa ser uma relação entre proprietários individuais, cuja condição para se tornar proprietário continua sendo o pertencimento à comunidade na condição de cidadão. Em Roma, existia, ainda, uma ligação direta entre propriedade privada e religião em que o direito de propriedade estava vinculado à adoração dos diferentes Deuses romanos, então cada cidadão possuía o direito de propriedade para construir um altar e adorar um determinado Deus. Já nas comunidades germânicas não havia a noção de uma propriedade privada da terra propriamente dita, pois a terra era um bem comum distribuído entre os integrantes da comunidade, ou seja, a apropriação da terra era coletiva e o que era privada era a posse de cada pedaço da terra distribuída entre seus integrantes.

¹⁸ A guerra ainda continua sendo uma das principais tarefas dos Estados, vinculada à defesa da sua soberania – vide a obrigatoriedade do serviço militar estabelecido no art. 143 da Constituição Federal de 1988. Dessa maneira, a guerra permanece imediatamente relacionada ao domínio territorial, tanto para aquisição quanto para a proteção, valendo ressaltar que a República Federativa do Brasil é regida pelos princípios da não intervenção e defesa da paz, o que até o presente momento vem sendo respeitado, mas encontra-se ameaçado diante do contexto geopolítico nacional e internacional.

quanto para a defesa da terra. Nesse contexto, o crescimento das famílias e das comunidades é apresentado por Marx como uma das principais razões para a guerra e para a expansão de territórios.

A apropriação comunitária da terra cria, portanto, uma relação territorial em que o mundo externo à comunidade se apresenta como uma ameaça. Nesse sentido, o território é uma apropriação coletiva de um espaço terrestre onde se estabelecem relações de produção e que precisa ser protegido das ameaças exteriores. A defesa do território e a distribuição de terras são a base das noções de soberania e de cidadania que ainda prevalecem nos Estados contemporâneos, pois estão ligadas a aspectos de dominação e de consanguinidade das comunidades.

Por isso é preciso diferenciar terra e território, pois são categorias de análises distintas, ainda que parecidas. O território é a apropriação de um espaço geográfico por uma coletividade, ou seja, é a apropriação da terra, cuja distribuição e definição dos limites são estabelecidas pelas relações de produção da comunidade. A terra, por sua vez, é um fator de produção, é a própria natureza, cuja existência antecede a criação de territórios pelo ser humano.

O território é resultado das relações de produção dentre as quais a guerra faz parte, enquanto a terra é um objeto da produção e possui existência própria independente da atividade humana, assim a terra é um pressuposto para a existência de territórios, mas o mesmo não acontece com a inversão dessa afirmação. Maria Helena Elpídio, por exemplo, apesar de considerar o “*território* como resultado das relações sociais e históricas” (2016, p. 36), ao tentar abordar o território como categoria desvinculada de um conceito definido acaba o confundindo terra e território.

Abreu crítica as vertentes que tratam o território como uma questão geopolítica relacionada à guerra, mas ao fazê-lo contradiz a própria obra de Marx se afastando da dimensão histórica ao partir de uma categoria complexa para explicá-la, mesmo utilizando outras categorias fundantes do método de análise marxista. Segundo a autora:

Na vertente que trata exclusivamente da dimensão política, o *território* é associado à história da própria humanidade, por isso, se apresenta como um campo de guerras épicas, de formação de impérios, da demarcação de fronteiras de poder, das relações políticas e diplomáticas e, com isso, é alvo de áreas de disputas bélicas e uso da força. Constitui-se como

“margem” para a “inclusão e exclusão”, segregação e apropriação de terras e povos, servindo como alicerces de garantias de demarcação de *territórios*, em conformidade com os interesses dominantes, muito associado à geopolítica. Nessa perspectiva, os limites físicos tratados isoladamente configuram uma visão tradicional acerca do tema. [...] Sem a pretensão de trazer uma definição enciclopédica de “*o que é território*”, a intenção foi introduzir elementos fundantes à sua compreensão e as possibilidades de apropriação crítica nas incursões que envolvem o tema e seus sujeitos na trama das relações sociais. Deve-se questionar, para isso, a função social da terra, o estatuto da propriedade e o uso pleno integral da riqueza que torna o território o solo universal e, portanto, patrimônio da vida humana. Ou seja, o território ultrapassa a dimensão físico-geográfica espacial ou natural e deve ser visto como elemento de uma totalidade multideterminada historicamente, construído a partir de elementos que configuram a rica e complexa trama de relações sociais de produção e reprodução da vida social e das classes em movimento (ABREU, 2016, p. 68-69)

A obra de Marx mostra, porém, que o território e as formas de propriedade estão imediatamente relacionados aos processos de conquistas e de dominação que determinam as relações de produção no território conquistado. Ao conquistar um território, Marx diz que o povo conquistador se apropria tanto das terras quanto das pessoas que estavam nelas antes da conquista.

Dessa forma, a servidão e a escravidão constituem uma forma de apropriação em que os conquistadores se apropriam de todos os fatores de produção existentes no território conquistado, incluindo o trabalho alheio. Nas palavras de Marx (1985, p. 82, p. 96)

Quando o próprio homem é capturado como um acessório orgânico da terra e junto com ela, sua captura dá-se na qualidade de uma das condições de produção, e esta é a origem da escravidão e da servidão, que logo degradaram e modificaram as formas originais de todas as comunidades, transformando-se na base destas. [...] A relação dos dependentes com seus senhores, ou as de serviço pessoal, são essencialmente diferentes. Pois estes (serviços pessoais) constituem, no fundo, simplesmente o modo de existência do senhor das terras, que não mais trabalha pessoalmente, mas cuja propriedade inclui os próprios trabalhadores na qualidade de servos, etc., entre as condições de produção. O que temos aí como uma relação essencial de apropriação é a relação de dominação. A apropriação não pode criar tal relação com animais, solo, etc, mesmo que o animal sirva seu amo. A apropriação da própria vontade de outrem é pressuposta no relacionamento de domínio.

A relação de dominação altera as formas de propriedade precedentes na medida em que pessoas são apropriadas como uma extensão inorgânica da terra conquistada.

No entanto, Marx ressalta que constitui um erro considerar possível a apropriação da vontade de outrem e que isso só ocorre quando há dominação na forma de escravidão ou servidão.

Essa era a principal característica das sociedades feudais europeias e escravocratas americanas, ou seja, o trabalho, os meios de produção e o produto do trabalho não pertenciam àqueles que produziam e lhes restava apenas uma parte da produção necessária para a reprodução das suas forças de trabalho¹⁹. Apesar de no modo de produção capitalista os trabalhadores também ficarem apenas com uma parte do que produzem, nos modos de produção precedentes eles eram necessariamente obrigados a produzirem para os seus senhores, enquanto no modo de produção capitalista existe uma pretensa liberdade²⁰ por parte do trabalhador.

Assim, uma terceira forma de propriedade surge, segundo Marx, quando há uma dissociação completa entre as pessoas que produzem e os meios de produção. Neste caso, as pessoas que produzem dispõem de um modo geral apenas das suas forças de trabalho e encontram-se completamente separadas da propriedade da terra e dos instrumentos de produção.

Trata-se da propriedade privada típica do modo de produção capitalista que transformou os servos e escravos em pessoas “livres”, mas separou a força de trabalho do objeto e dos instrumentos de produção, sendo cada qual apropriado de forma separada na condição de mercadoria. Porém, sem acesso às matérias primas e aos instrumentos de produção de nada adianta o ser humano dispor da sua força de

¹⁹ Há que se ressaltar que existe uma grande diferença entre servidão e escravidão, pois na primeira, apesar de as famílias que produzem não serem as proprietárias diretas da terra, os instrumentos de produção e parte de significativa da produção continuam lhe pertencendo, enquanto na escravidão a pessoa não dispõe de nada a não ser aquilo que o proprietário escravocrata lhe oferece para manter as suas atividades vitais.

²⁰ De acordo com Marx a “o reino da liberdade só começa, de fato, onde cessa o trabalho determinado pela necessidade” (O Capital, livro 3, Tomo 2, p. 273). De maneira semelhante, Locke (1985) diz que a ação de um agente está relacionada a uma escolha prévia de colocar ou não uma ideia em movimento, desde que a pessoa seja livre para fazê-lo. Se a ação do agente não depende da sua vontade, então esse agente está sujeito à necessidade. Para que haja liberdade na ação deve haver vontade do agente e onde não há vontade não há liberdade. É inegável a semelhança de pensamento entre os dois filósofos, mas ressalta-se, mais uma vez, que o que diferencia os dois é a compreensão da natureza coletiva do trabalho. Para Marx “a liberdade só pode consistir em que o homem social, os produtores associados regulem racionalmente esse seu metabolismo com a Natureza, trazendo-o para seu controle comunitário, em vez de serem dominados por ele como se fora por uma força cega; que o façam com o mínimo emprego de forças e sob as condições mais dignas e adequadas à sua natureza humana” (Idem).

trabalho uma vez que produção só se materializa na interação do trabalho humano com os demais fatores de produção oferecidos pela natureza.

Dessa forma, em Marx as diferentes formas de propriedade são resultados das transformações nas relações de produção, promovidas por guerras e conflitos que ainda se fazem presentes na sociedade, em especial no que diz respeito à relação do ser humano com a terra, sendo, portanto, indissociável das questões geopolíticas e dos processos de dominação.

Como se observa o debate sobre propriedade em Marx parte de elementos também bordados pelos filósofos contratualistas, mas o filósofo alemão aprofunda na discussão ontológica-filosófica desses elementos a partir de um método científico que lhe permite analisá-los historicamente com base na realidade concreta e nas contradições relacionadas à produção.

Compreender esse movimento é fundamental para discutir território, regularização fundiária, política urbana, política agrária e todas as demais questões relacionadas ao uso da terra. Para Marx, quanto mais “tradicional for o próprio modo de produção, isto é, quanto mais o processo real de apropriação permanecer o mesmo, tanto mais imutáveis serão as velhas formas de propriedade e, portanto, também a comunidade como um todo” (2008, p. 88). Essa afirmativa exemplificativa é tão válida que os povos indígenas e as comunidades tradicionais ainda hoje resistem para manter as formas de apropriação a relação que estabelecem com a terra²¹, mostrando que o debate sobre propriedade deve sempre ter como ponto de partida o modo de produção e as relações de produção de cada povo.

Assim, é sob a ótica do movimento histórico conflituoso que perpassa as transformações nas relações de produção de cada sociedade que as propriedades pública e privada precisam ser analisadas, tendo em mente que qualquer tipo de

²¹ Para os povos indígenas a terra é mãe e por isso não faz o menos sentido para eles a noção ocidental de propriedade que concebe a terra como mera mercadoria ou como um título privado. A antropóloga Dominique Gallois (2004) analisando a distinção entre terra e território indígena mostra, ainda, que até a noção de território não é da natureza indígena, pois estes não costumam estabelecer limites para desenvolverem sua sociabilidade, sendo o território uma criação dos ocidentais, cuja noção incorporada pelos índios a partir do contato com o homem branco.

propriedade tem sua origem na apropriação dos fatores de produção e dos produtos do trabalho.

1.3 A terra no modo de produção capitalista

Quando Marx disse que as leis poderiam perpetuar o parcelamento da terra, mas, apesar dessas leis, a terra poderia voltar a se concentrar, ele estava ciente que a principal característica da sociedade capitalista é a acumulação de riquezas e a concentração de capitais, mas, nessa assertiva, Marx antecipava que a terra no modo de produção capitalista é uma mercadoria colocada em circulação no mercado.

Desse modo, ainda que existam leis que determinem o parcelamento e a distribuição de terras, as leis gerais do modo de produção capitalista contradizem aquelas leis e por isso a tendência é que as terras parceladas se concentrem novamente na forma de capital. Para explicar o funcionamento das leis gerais do modo de produção capitalista que se aplica à questão fundiária, Marx (2008) descreve como o capitalismo deve ser analisado a partir da dialética materialista.

No materialismo, as três dimensões de análise da dialética, universalidade, particularidade e singularidade são representadas respectivamente pela produção, distribuição e trocas, e consumo. Marx faz, ainda, uma distinção entre a produção universal – representada pelos processos metabólicos e pelas leis da natureza – e a produção social dos seres humanos que é variável ao longo da história.

Nesse aspecto a produção social assume um caráter de generalidade em que os seres humanos são os responsáveis por alterar natureza e a produção, enquanto a produção universal é ação da própria natureza no universo, por isso a produção tem um caráter de universalidade. Assim, de acordo com HARVEY (2014, p. 29):

A economia política de Marx opera fundamentalmente no nível da generalidade – como leis necessárias – da produção. Mas por que priorizar a produção? Marx defende que a produção estende-se tanto para além de si mesma na determinação antitética da produção como se sobrepões aos outros momentos. É a partir dela que o processo sempre recomeça.

Segundo Marx (2008), na sociedade capitalista as forças produtivas que colocam em movimento os processos de produção e reprodução são compostas pelo capital,

pela propriedade privada e pelo trabalho assalariado e são representadas por três grandes classes: capitalistas, proprietários de terras e trabalhadores.

No entanto, todas essas forças produtivas se convertem em capital nos diferentes momentos que existem entre o fim da produção e o início da reprodução. O desafio, então, é compreender a interação e a relação entre essas forças produtivas para conseguir explicar o papel de cada uma delas. Desse modo Marx trata separadamente as forças produtivas e as relações de produção relacionadas ao comércio, ao Estado e ao mercado mundial que operam na circulação e nas trocas de mercadorias.

Todos os elementos das forças produtivas e das relações de produção formam momentos distintos que representam a totalidade da produção social, explica Harvey (2014). Contudo, como os elementos da produção social não são os mesmos em todas as épocas, Marx (2008) defende que o método cientificamente correto para analisar a produção deve considerar apenas os elementos que são comuns a todas elas.

No âmbito das forças produtivas esses elementos são constituídos pelo trabalho, pelas matérias primas e pelos instrumentos de trabalho que equivalem aos seres humanos e à natureza – sujeitos e o objeto da produção. Dessa forma, o processo de trabalho é um processo universal no qual os seres humanos transformam a natureza e se transformam no ato de produção.

Nesse sentido, todos os produtos criados pelos seres humanos incorporam uma determinada quantidade de trabalho e de matéria prima utilizada na produção e que são responsáveis por definir o seu valor. Os produtos criados pelo trabalho humano ou pela natureza podem ser utilizados para fins diversos e também podem trocados por outros produtos por aqueles que os detêm.

No primeiro caso, cujo fim de um produto é a sua utilização, o seu valor se expressa na forma de *valor de uso*; no segundo, quando o objetivo é a troca, o produto se transforma em mercadoria e o *valor de uso* se converte em *valor de troca* (Marx, 2014). A mercadoria é a categoria mais simples que representa a síntese do modo de produção capitalista, cujo objetivo é a produção de mais-valor e por isso Marx começa sua análise de *O Capital* por ela.

Se o fim que lhe é dado faz com que a mercadoria manifeste um duplo caráter sob a ótica do valor – *valor de uso* e *valor de troca* – do ponto de vista da produção desses valores, ou seja, do trabalho, a destinação do produto também faz com que este assuma um duplo caráter, qual seja: *trabalho útil* ou *concreto* e *trabalho abstrato*.

Marx (2014) afirma ter sido o primeiro a demonstrar esse duplo caráter do trabalho contido na mercadoria e destaca que esse aspecto é fundamental para compreender a teoria do mais-valor. Assim, segundo o filósofo alemão, o *trabalho útil* é aquele que cria *valores de uso*, o trabalho do tecelão, do alfaiate, do marceneiro e que estará incorporado no produto final como uma roupa ou um calçado, por exemplo.

Nesse contexto, Marx explica que se um mesmo produto é criado por uma pessoa em “x” horas e por outra pessoa no dobro de tempo que primeira, o *valor de uso* dos produtos de ambas será o mesmo porque não haverá diferença do ponto de vista da utilidade dos produtos, desde que os materiais empregados na produção também sejam os mesmos.

Marx acrescenta, ainda, que a produtividade da primeira pessoa lhe permitiria produzir o dobro de produtos, ou seja, uma massa maior de *valores de uso*, mas isso não alteraria o valor de cada produto. Contudo, quando o objetivo do produto deixa de ser o uso passa a ser a troca, o trabalho se torna um trabalho abstrato, dispêndio de força de trabalho que se calcula pelo tempo e não pela utilidade.

O trabalho abstrato é o que define, portanto, o valor de troca da mercadoria de uma mercadoria segundo Marx. Nesse caso, a produtividade importa, pois quanto maior for o dispêndio da força de trabalho para aumentar a produtividade mais valores de uso serão produzidos em um período menor período de tempo e menor será valor de troca de cada mercadoria.

Esse é o cerne da teoria de mais-valor porque quanto maior for a produtividade dos fatores de produção menor será o preço da mercadoria e maior será a competitividade do capitalista. Como o trabalhador fica apenas com uma parcela do que produz – recebida na forma de salário -, a massa de valores produzidos que excede o custo da sua força de trabalho é apropriada pelo capitalista, o que se denomina de *mais-valia*. De acordo com Harvey “a produção de mais-valor por meio da circulação do

capital é, em suma, o pivô em torno do qual gira o caráter de lei necessária do modo de produção capitalista: sem mais valor não há capital” (2014a, p. 29).

Quanto maior for o tempo de trabalho do trabalhador apropriado pelo capitalista maior será a *mais-valia absoluta* e quanto maior for aumento produtividade em razão do desenvolvimento das forças produtivas considerando o mesmo tempo gasto para produzir uma quantidade determinada de mercadorias, maior será a *mais-valia relativa*, caso o aumento da produtividade não represente em um aumento no valor pago pela força de trabalho. No fim, ambas fazem com que o capital investido inicialmente retorne para as mãos do capitalista valorizado.

Tal raciocínio faz parecer que o trabalho é o único responsável pela produção de valor, mas, conforme o próprio Marx destaca, quando se extrai os trabalhos uteis incorporados nos produtos:

resta sempre um substrato material, que a própria natureza, sem interferência do homem, oferece. [...] O trabalho não é, por conseguinte, a única fonte de valores de uso que produz, da riqueza material. Conforme Willian Petty, o trabalho é o pai, mas a mãe é a terra (2014, p. 65).

Por outro lado, Marx também afirma que o trabalho humano é único capaz de produzir valores troca. Essa é uma afirmativa que precisa ser cuidadosamente analisada, pois muitos equívocos são cometidos quando levada ao pé da letra, relativizando a importância da terra no modo de produção capitalista e distorcendo a teoria do valor.

Maria Helena Elpídio Abreu, por exemplo, escreve que:

Com o processo de desenvolvimento das forças produtivas no capitalismo, o comércio ou a esfera de circulação não comparece ocultando funções autônomas, “mas como pressuposto e momento essencialmente universais da própria produção” (Marx, 2011, p. 332). Nesse roteiro, **encontra-se a questão da terra, que pode ser entendida como um atributo fundamental da produção e reprodução da vida, uma vez que, apesar da terra não ter valor em si como atributo natural**, pois não é fruto do trabalho humano, **trata-se de um bem não reprodutivo**, entretanto, constitui o local onde ocorre o processo de produção. **A terra não apresenta em seu estado bruto, trabalho materializado, embora no processo produtivo, torna-se mercadoria no capitalismo.** Para dinamizar tal engrenagem, o capitalista precisa aplicar uma renda para que possa apropriar-se da terra para que esta se insira na esfera do valor. (2016, p. 47, grifos meus)

O que Abreu escreve é ilustrativo para demonstrar a complexidade da teoria marxista, tanto em relação ao materialismo quanto em relação à teoria do valor. É evidente que a terra, por resultar dos processos da produção universal da natureza e das transformações da matéria, constitui um bem reprodutivo, mas não no tempo das necessidades e da vida humana, por isso é considerada um recurso escasso não reprodutivo.

No entanto, isso é secundário para este trabalho e o que importa é refletir sobre a terra como valor a partir da teoria marxista. Quando Marx se refere ao trabalho humano como o único capaz de produzir valores de troca está implícito na sua análise que as trocas são relações sociais tipicamente humanas.

A natureza quando produz não o faz com o objetivo consciente de estabelecer trocas, mas esse processo metabólico natural fornece valores de uso para os seres humanos, logo, a terra só produz valores de uso. Quando os seres humanos se apropriam dos produtos da natureza, por mais simples que seja a atividade executada, é uma forma de trabalho que está sendo executada. Assim, a trocas de produtos coletados diretamente na natureza requer um processo de trabalho executado exclusivamente pelos seres humanos.

Se a terra é transformada em mercadoria pelos homens e, conseqüentemente, em valor de troca, é impossível negar que a terra possui um valor de uso, pois seria negar o duplo caráter da mercadoria. Desse modo, como valor de uso, mesmo em seu estado bruto a terra possui trabalho materializado, mas não trabalho humano em si e sim o trabalho da própria natureza. Como um dos fatores de produção, a qualidade da terra pode determinar o aumento ou a diminuição da produtividade e da competitividade do capitalista no mercado, influenciando no processo de acumulação, como será visto adiante.

Nesse sentido, a terra é um elemento tão importante na produção de valores quanto o trabalho, mas o seu papel é pouco explorado no campo da política social. Em outra passagem do seu livro, quando Abreu afirma que “o *território*, conforme, seu *uso*, possui uma relação direta com a produção de valores de uso e especialmente de troca, seja na forma de renda fundiária, seja como parte da composição das mercadorias” (2016, p. 36), fica claro novamente que a autora está se referindo à terra.

Abreu comete o equívoco de tratar a *terra* e *território* como equivalentes porque parte de uma categoria complexa sem saturá-la das suas múltiplas determinações. Esse foi um erro Marx identificou nos economistas clássicos, quando escreveu que:

Os economistas do século 17, por exemplo, começam sempre pelo todo vivo: a população, a nação, o Estado, vários Estados etc.; mas, terminam sempre por descobrir por meio da análise certo número de relações gerais abstratas que são determinantes, tais como a divisão do trabalho, o dinheiro, o valor etc. Esses elementos isolados, uma vez que são mais ou menos fixados e abstraídos, dão origem aos sistemas econômicos, que se elevam do simples, tal como trabalho, divisão do trabalho, necessidade, valor de troca, até o Estado, a troca entre as nações e o mercado universal. O último método é manifestamente o método cientificamente exato. (2008, p. 258).

Assim como a teoria do mais-valor, a dupla característica da terra citada por Abreu está na gênese do modo de produção capitalista e compreendê-la é fundamental para compreender o funcionamento desse modo de produção. Segundo Marx (2014), em quase todos os momentos da história os produtos do trabalho humano e os seus meios de produção são definidos pelos valores de uso e apenas num momento muito específico da história o valor de troca tem sido a regra geral.

Nesse momento histórico, quando o valor de troca se torna a regra da produção, todos os fatores de produção são convertidos em capital – capital fixo, capital variável, capital fundiário etc –, logo, todos se tornam mercadorias. Desse modo, a terra também possui um duplo caráter do ponto de vista do valor, cujo valor de troca se apresenta por meio de relações contratuais de compra e venda ou de arrendamento.

As alterações nas relações de propriedade e o desenvolvimento das forças produtivas, conforme mostrado anteriormente, fizeram com que a terra deixasse de ser apenas um valor de uso para os povos ocidentais. Ellen Wood (2001) conta que durante milênios o trabalho da terra foi responsável por prover as necessidades humanas e que, quase sempre, as sociedades se dividiram entre as classes que produzem e as classes que se apropriam do trabalho alheio. No entanto, antes do capitalismo as classes que produziam detinham a posse dos seus meios de produção, eram, portanto, proprietária dos seus meios de produção, e as classes que se apropriavam do trabalho excedente o faziam por meios coercitivos utilizando dos seus poderes políticos, jurídicos e militares.

Essa é, portanto, a diferença básica entre todas as sociedades pré-capitalistas e o capitalismo. Ela nada tem a ver com o fato de a produção ser urbana ou rural, e tem tudo a ver com as relações particulares de propriedade entre produtores e apropriadores. Somente no capitalismo é que o modo de apropriação dominante baseia-se na desapropriação dos produtores diretos legalmente livres, cujo trabalho excedente é apropriado por meios puramente “econômicos”. (WOOD, 2001, p. 77-78)

Desse modo o capitalismo é um sistema produtivo no qual todas as relações de produção e de distribuição hegemônicas que preexistiam foram alteradas, o que significa dizer em outros termos que as alterações nas relações de propriedade alteraram a forma de apropriação do trabalho excedente, passando do emprego de meios coercitivos para meios econômicos. Assim, de acordo com Wood (2001), o que caracteriza o capitalismo é a preponderância do mercado como principal regulador das relações sociais em detrimento das relações coercitivas.

O comércio e as trocas de mercadorias sempre existiram antes do modo de produção capitalista, entretanto, no período histórico que antecede este modo de produção as relações mercantis se caracterizavam pela compra de mercadorias baratas em um mercado para revenda superfaturada em outro, logo essas relações comerciais não podem ser consideradas relações capitalistas porque, segundo Marx, não explicam a “formação da mais-valia e, portanto, a transformação de dinheiro em capital” (2014, p. 191).

Esse tipo de comércio não estimulava a produtividade e a competitividade e a principal característica do mercador era fazer circular mercadorias de luxos que não eram acessíveis aos pequenos produtores (WOOD, 2001). Assim, a circulação interna de mercadorias não era uma circulação em massa e, ainda que houvesse trocas nos mercados internos, essas trocas não visavam à acumulação de riquezas. Foi quando os trabalhadores foram separados dos seus meios materiais de produção e a relação do produtor com a terra foi alterada – relação essa que até então era caracterizada pela produção de valores de uso – que o processo de trocas e a circulação de mercadorias se sobrepôs às formas tradicionais de produção²².

²² Marx destaca que o processo de separação dos trabalhadores dos seus meios de produção ocorreu por meio de expropriação dos trabalhadores das suas terras comunais, processo esse que ele denominou de acumulação primitiva, assim como as relações mercantis nas quais os países europeus espoliavam os demais países americanos, africanos e orientais, mas esse processo será abordado de forma mais aprofundada no capítulo seguinte.

Para Wood (2001) o mercado só emergiu como principal regulador das relações sociais quando a necessidade mais básica da vida, o alimento, deixou de ser obtida pelo trabalhador através da relação de produção que este possuía com a terra. Assim, a autora considera que não foi o comércio internacional o grande corolário do capitalismo e sim o sistema de arrendamento de terras implantado na Inglaterra.

Enquanto os demais países feudais centravam a apropriação do trabalho excedente nas formas coercitivas tradicionais, Wood explica que Inglaterra caminhava na direção oposta se tornando um dos primeiros países ocidentais em que a nobreza se desmilitarizou e o poder militar passou a ficar centralizado no Estado²³. Nesse contexto, se faltava à aristocracia inglesa o poder coercitivo para se apropriar do trabalho excedente dos pequenos camponeses nos moldes tradicionais do sistema de servidão, por outro lado, o sistema de propriedade propiciado pela invasão normanda permitia o arrendamento de suas terras e a extração de renda de pequenos produtores através de mecanismos econômicos.

As pressões dos grandes proprietários eram, então, no sentido de estimular o aumento da produtividade para que, conseqüentemente, houvesse maior extração de renda a partir do uso da terra. Ellen Wood destaca que esse sistema criou na Inglaterra um mercado de terras que levou os grandes proprietários a reivindicarem a eliminação dos direitos consuetudinários entre os séculos XVI e XVIII.

Mesmo nos casos onde os próprios proprietários cultivavam as suas terras, as pressões do mercado e de fazendeiros mais competitivos os levavam a se juntar com produtores não proprietários para aumentar a produtividade de suas terras. A apropriação privada das terras na Inglaterra gerou um sistema de arrendamento antes mesmo da propriedade privada e dos títulos jurídicos estarem resguardados por um sistema de registro das terras individualizado.

Tal sistema, na mesma medida em que colocou terra na esfera da circulação de dinheiro com a extração de rendas, fez com que trabalhadores que antes dispunham do

²³ Em Portugal a apropriação do trabalho excedente por meios econômicos e a desmilitarização da nobreza também ocorreu com certa antecedência em relação aos demais países europeus, inclusive em relação à própria Inglaterra. Contudo, como será visto no capítulo 3, Portugal se configurou como um Estado patrimonial precursor do absolutismo, cujas propriedades fundiárias pertenciam majoritariamente à Coroa diferindo do caráter privado que estimulou a competitividade na Inglaterra.

acesso aos meios de produção também tivessem que se submeter a esse sistema vendendo a sua força de trabalho para os arrendatários.

O sistema de arrendamento de terras na Inglaterra, segundo Marx (1984), durou séculos e possui pelo menos três grandes fases. Na primeira delas, metade da produção do arrendatário era dividida com o *"landlord"*, o dono da terra; na segunda, o arrendatário já possuindo meios econômicos contratava camponeses assalariados e pagava pelo uso da terra ao seu proprietário; na terceira, o melhoramento da terra e o desenvolvimento de novas tecnologias que aumentaram a produtividade levou os arrendatários a expulsarem a população rural das terras consideradas comunais.

Michel Foucault (2015), ao analisar a constituição do sistema jurídico-penal que se originou da transição do feudalismo para o capitalismo, mostra como as transformações nas relações de propriedade criou um sistema de ilegalidade que levou uma massa de camponeses a ser considerada criminosa a partir do momento em que a terra se tornou um bem jurídico comercializado por relações contratuais, em especial após a instituição do sistema de arrendamentos.

No fim do século XVIII, a propriedade fundiária encontra-se no regime do contrato simples. Ora, precisamente, no exato momento em que, com esse triunfo do contrato, desaparecer todo o velho arcabouço de direitos feudais e a terra passa a um sistema puramente contratual da propriedade, esta se torna menos acessível à massa camponesa pode ser objeto de compras mais ou menos intensas e porque esse novo sistema de apropriação jurídica despoja e pauperiza ainda mais os trabalhadores diaristas, os pequenos proprietários que até então podiam viver graças a esses pequenos bolsões de ilegalidade [...] Sem dúvida, a fortuna fundiária, diferentemente da riqueza industrial, não mudou de lugar; no entanto, o espaço rural modificou-se, pois, à medida que a propriedade entrava no regime contratual, multiplicavam-se todos os instrumentos que garantiam a sua proteção; proibições passagem, muro etc. (FOUCAULT, 2015, p. 145)

Ellen Wood (2001) também faz referência a esse processo ao pontuar que comentaristas da época, como Thomas More, responsabilizavam o cercamento das terras comunais pelo fenômeno da vadiagem, apontado por Foucault (2015) como um dos fenômenos imputados pelos juristas dos séculos XVII e XVIII como responsável pelo aumento da criminalidade.

Assim, no bojo das transformações que tornaram a terra um valor de troca, os trabalhadores que antes possuíam acesso à terra foram marginalizados e uma série de

medidas foram elaboradas no sentido de controlar e vigiar a vida desses trabalhadores ao mesmo tempo em que legislações foram sendo formuladas para proteger os interesses dos grandes proprietários e alterar as relações consuetudinárias que existiam.

Em um artigo publicado na Gazeta Renana em 1842, Marx, ainda muito vinculado à visão idealista de Estado propagada por Hegel, analisou um projeto de lei que tornava crime a coleta de madeiras caídas no chão de propriedades florestais na região da Renânia, na Alemanha, por pessoas pobres.

O escopo da discussão do artigo gira em torno justamente das transformações dos direitos consuetudinários que excluíram os pequenos produtores do acesso à terra e os colocaram na condição de criminosos devido aos interesses privados presentes no Estado. Assim, Marx escreve que:

As legislações mais liberais limitaram-se, em termos de direito privado, a formular e alçar ao plano universal os direitos vigentes. Quando não encontraram nenhum direito vigente, tampouco o ofereceram. Elas revogaram os costumes particulares, mas com isso esqueceram que, enquanto a falta de direito dos estamentos aparecia na forma de pretensão arbitrária, o direito dos sem estamento apareceu na forma de concessões contingentes. Seu procedimento foi correto para com aqueles que tinham costumes ao lado do direito, mas foi incorreto para com os que tinham costumes sem ter o direito. (2017, p. 87)

Então, é possível dizer que, no contexto mais amplo de mudanças nas relações de propriedade, ou produção, a transformação da terra em mercadoria ocorreu por meio de um duplo movimento, quais sejam: com a instituição de um sistema de arrendamentos que possibilitou a extração de renda por meios econômicos em detrimento de meios coercitivos convencionais; e, com a consolidação da propriedade privada por meio de títulos jurídicos, assentados em um sistema de registros públicos, que tornou as transações comerciais de compra e venda de terras mais seguras, contribuindo para desconstituição dos direitos consuetudinários.

Esses dois movimentos foram essenciais para a consolidação do capitalismo como modo de produção hegemônico, permitindo: a aceleração da circulação de mercadorias, a criação de mais-valores e a liberação de capital monetário com o lastreamento do dinheiro na forma de hipotecas. Nesse sentido, o trabalho de Wood (2001) mostra que a transformação da terra em mercadoria foi o embrião do capitalismo

mesmo antes do dinheiro se tornar o meio preponderante de pagamento pela compra da força de trabalho.

Para Marx a formação da *mais-valia* representa a “transformação do dinheiro em capital” (2014, p. 191) que, por sua vez, pressupõe trabalhadores livres dispostos a venderem as suas forças de trabalho na condição de mercadorias, e se configura, dessa maneira, como uma relação material e social de produção. Dessa forma, foi quando dinheiro passou a ser empregado na compra da força de trabalho, valorizando-se na forma de capital, que se originou a *mais-valia*.

A *mais-valia* equivale, portanto, ao trabalho excedente apropriado pelo capitalista, uma vez que apenas uma parte do trabalho gasto na produção é paga ao trabalhador. Na mesma linha de raciocínio, a renda fundiária como uma forma de embrionária de apropriação do trabalho excedente, por meios econômicos, também deve ser compreendida como um mecanismo de compra da força de trabalho, cujo capital se manifesta na forma de propriedade fundiária como será mostrado adiante.

A circulação em massa de mercadorias é a característica principal e ponto de partida do capitalismo (MARX, 2014) e ocorreu no momento em que o trabalhador passou a depender do mercado para conseguir seus alimentos e produtos de primeira necessidade, conforme mostrado anteriormente. Marx afirma que “todo capital novo, para começar, entra em cena, surge no mercado de mercadorias, de trabalho ou de dinheiro, sob a forma de dinheiro, que, através, de determinados processos, tem de transformar-se em capital” (2014, p. 177).

Assim, em sua origem o dinheiro, medida universal que expressa o valor das mercadorias na forma de preço, segundo Marx (2014), confrontou a propriedade imobiliária, alterando a forma de circulação das mercadorias. Na circulação simples representada pelo circuito $M - D - M'$, o dinheiro aparece como resultado da produção quando a mercadoria é vendida ($M - D$) e desaparece no final do processo quando novas mercadorias são compradas pelo possuidor do dinheiro ($D - M'$), prevalecendo nesse circuito o valor de uso da produção, uma vez que o objetivo final é o consumo do produtor inicial responsável pela produção da mercadoria (M).

No modo de produção capitalista o circuito se inverte e a fórmula se apresenta como $D - M - D'$, em que $D - M$ representa a compra dos meios de produção (matérias

primas, instrumentos de produção e trabalho) e a produção de novas mercadorias, e $M - D'$ a venda das mercadorias produzidas, transformando-as novamente em dinheiro. No final, se fórmula for reduzida, o resultado será dinheiro sendo transformado em dinheiro valorizado $D - D'$, ou seja, capital. Assim, Marx afirma que nessa forma de circulação o dinheiro e a mercadoria funcionam “apenas como modos de existência do próprio valor, sendo o dinheiro seu modo de existência geral, e a mercadoria, seu modo particular ou dissimulado” (2014, p. 184).

No primeiro circuito representado por $M - D - M'$, a terra e o trabalho estão embutidos na mercadoria, mas ambos são para o produtor valores de uso na medida em que o dinheiro significa apenas uma mediação da troca entre a mercadoria produzida e a nova mercadoria adquirida pelo produtor. Essa seria, então, a forma de circulação predominante até o momento em que a propriedade foi confrontada pelo dinheiro.

No entanto, nem a fórmula de circulação simples $M - D - M'$ nem a fórmula geral de acumulação $D - M - D'$, trabalhadas no livro I de “O Capital”, dão conta da complexidade da circulação e do sistema de crédito, analisados por Marx, respectivamente, nos livros II e III de *O Capital* (HARVEY, 2014a). Porém, nessas duas fórmulas, que expressam apenas uma parte do movimento de rotação do capital, Marx demonstra como as relações de produção foram alteradas no modo de produção capitalista.

No livro II, a circulação do capital é decomposta em três ciclos que se inter-relacionam e são cruciais para explicar a dinâmica de acumulação e suas contradições: capital *monetário*, capital *produtivo* e capital-mercadoria (HARVEY, 2014). A compreensão da totalidade desse movimento é o que ajuda entender as particularidades da terra no modo de produção capitalista.

No capital *monetário* o dinheiro é antecipado pelo banco para o capitalista ou para o trabalhador e retorna ao banqueiro na forma de juros, expressando a fórmula simplificada da acumulação $D - D'$, mas cuja valorização depende da distribuição do mais-valor gerado na produção. De igual modo, o capital-mercadoria representa o dinheiro investido por comerciantes em mercadorias com o objetivo revendê-las mais caras, mas a realização do lucro do comerciante e a valorização do seu capital com a

venda dessas mercadorias também depende da distribuição do mais-valor gerado na produção e que possibilita o consumo.

Então, tudo gira em torno do capital *produtivo* e da distribuição do mais-valor, porém o capital *monetário* e o capital-mercadoria são determinantes para a rotação completa do capital. No circuito $D - M - D'$, Marx está se referindo ao capital produtivo onde D expressa a compra dos fatores de produção pelo dinheiro – matérias primas, meios de produção e força de trabalho –, M as mercadorias produzidas e D' a transformação das mercadorias e dinheiro valorizado.

Nesse ciclo, terra e trabalho aparecem em D como mercadorias compradas pelo capitalista, mas a terra pode ser tanto de propriedade do capitalista quanto alugada ou arrendada por ele, o que faz com que o capital também tenha outras características do ponto de vista do seu movimento, que é se dividir em capital fixo (terras, equipamentos, prédios) e capital circulante (dinheiro e mercadorias).

Terra e trabalho são valores de uso para o capitalista e valores de troca para os seus proprietários que são pagos em dinheiro na forma de renda fundiária (quando a terra é alugada ou arrendada) e de salário, entretanto, tais pagamentos são resultados da realização de mais-valor e fazem parte da sua distribuição, assim como os impostos, os juros e o lucro obtido capitalista.

Desse modo, terra e trabalho estão presentes tanto na produção quanto na distribuição, na primeira como materialidade concreta e na segunda como expressão monetária, conforme explicitado por Marx:

Finalmente a renda territorial, considerando assim a forma mais desenvolvida da distribuição, em que a propriedade territorial participa dos produtos, pressupõe a grande propriedade rural (a grande cultura, propriamente falando), como agente de produção; nem a terra, como tampouco o salário, é simplesmente o trabalho. Por isso, as relações e modos de distribuição surgem somente como o reverso dos agentes de produção [...] A organização da distribuição acha-se completamente determinada pela organização da produção. A própria distribuição é um produto da produção, não somente no que concerne ao objeto, pois unicamente os resultados da produção podem ser distribuídos, como no que se refere à forma particular da distribuição, a forma segundo a qual se participa da distribuição. E completamente ilusório colocar a terra na produção e a renda territorial na distribuição (2008, p. 252).

Se D, em $D - M - D'$, representa os fatores de produção na condição de mercadorias compradas pelo dinheiro, pode se dizer que a propriedade fundiária foi de

fato confrontada pelo dinheiro, porque a renda fundiária pode ser considerada M (terra) que gera D (dinheiro) que pode ou não se transformar em M (novas mercadorias) para o proprietário fundiário, expressando o circuito $M - D - M$ dentro de D no circuito $D - M - D'$.

Da mesma maneira se apresenta o trabalho ao se manifestar como mercadoria (M), ser comprado por dinheiro (D) e permitir ao trabalhador trocá-lo por outras mercadorias (M). No entanto no sistema de arrendamento a terra funciona para o seu proprietário como uma antecipação de capital de capital para o arrendatário, uma espécie de crédito que se expressa na forma reduzida de acumulação $D - D'$, podendo resultar em outros tipos de capitais para o latifundiário como o capital-monetário e o capital-mercadoria.

Assim, o proprietário de terras se relaciona com o arrendatário como um capitalista que utiliza a sua terra como capital (D) para se apropriar de parte do trabalho (M) na forma de dinheiro (D'). Sob essa ótica pode se dizer que, num primeiro momento, ao invés de ser confrontada pelo capital, a propriedade fundiária o estimulou.

Nessa relação, em que terra se torna fonte dinheiro e dinheiro se torna capital, Harvey destaca que:

Quando o dinheiro se torna *capital* monetário, diz Marx, ele não se converte apenas no escopo e objeto do fetiche capitalista. Ele também assume funções muito diferentes e, em particular na forma do sistema de crédito, é organizado unicamente para sustentar a reprodução da relação de classes (2014a, p. 89).

A grande propriedade fundiária privada alterou, nesse sentido, as relações de produção e contribuiu para a aceleração da circulação do *capital monetário* e do *capital mercadoria* a partir da extração de rendas, modificando toda forma de distribuição da riqueza socialmente produzida, considerando a relação intrínseca e a determinação que a produção exerce na distribuição e vice-versa.

Dessa maneira a partilha de terras, segundo Marx, é um ato de distribuição que precede e determina a produção de um país, pois diz ele:

Um povo vencedor reparte o país entre os conquistadores e impõe assim uma repartição e uma forma determinadas de propriedade territorial; determina, por conseguinte, a produção, ou seja, converte os homens conquistados em escravos e faz a produção repousar, assim, sobre o trabalho de escravos. Ou então um povo, por meio de uma revolução, divide a grande propriedade territorial e dá um caráter novo à produção

através dessa nova distribuição. Ou então a legislação perpetua a propriedade territorial nas grandes famílias, isto é, reparte o trabalho como um privilégio hereditário, fixando-o, desse modo, em castas [...] Em todos esses casos, e todos eles são históricos, a distribuição não parece ser determinada pela produção, mas, ao contrário, a produção parece ser organizada e determinada pela distribuição (2008, p. 253).

Desse modo, é preciso observar como as partilhas de terras que precederam o modo de produção capitalista nos diferentes países determinaram a estruturação e a organização das classes sociais que existem hoje, especialmente nos países da América Latina, onde o desenvolvimento industrial foi tardio.

A partilha de terras faz parte da formação histórica de cada país e pode ser um ponto de partida para explicar o desenvolvimento das suas relações de produção e como isso interfere na distribuição do mais-valor nacional produzido. Mas, para isso é necessário olhar para a terra considerando o duplo aspecto que ela comporta que é fazer parte, imediatamente, da produção e da distribuição.

Sob esse duplo aspecto a terra é um elemento tão importante quanto o trabalho para explicar a acumulação interna e a formação dos capitais nacionais, principalmente quando analisada a partir da discussão sobre renda fundiária, que Marx aborda no Livro III de O' Capital e que José Graziano explica maravilhosamente bem.

Em linhas gerais, José Graziano da Silva (1981) mostra que existem dois tipos de renda fundiária, a absoluta e a diferencial, que influem no custo da produção e no lucro do capitalista. De acordo com o autor, quando existe concorrência na produção de um determinado tipo de mercadoria gera-se no mercado uma taxa de lucro geral que corresponde à soma dos lucros de todos os produtores e um lucro médio que corresponde à divisão da taxa de lucro geral pelo número de produtores daquela mercadoria.

De igual modo, existe, ainda, um preço de mercado para cada mercadoria produzida, que é definido pelo custo de produção acrescido do lucro médio. Nesse sentido, a renda fundiária absoluta e a renda fundiária diferencial podem elevar ou diminuir a taxa de lucro do produtor. Segundo Graziano (1981), a renda fundiária absoluta é o valor cobrado pelo proprietário da terra que detém o monopólio pela sua utilização. Assim, o proprietário de uma terra pode explorá-la ou permitir que outros a explorem mediante o pagamento de uma renda.

Já a renda diferencial é o sobrelucro acima da taxa de lucro médio e se divide em renda diferencial I, quando capitais proporcionais aplicados em terras diferentes produzem resultados diferentes em razão da localização ou da fertilidade da terra, e em renda diferencial II, quando o sobrelucro decorre do aumento da produtividade a partir de investimentos de novos capitais em terras de pior qualidade potencializando a sua produção.

Ou seja, suponhamos que dois prédios idênticos sejam construídos em áreas distintas, mas em uma delas haja maior infraestrutura, equipamentos públicos etc, provavelmente nessa área o valor de venda do imóvel será maior do que na outra, em razão da renda diferencial II. Igualmente uma terra localizada na beira de um rio pode ser mais produtiva do que uma terra localizada em áreas com dificuldades para irrigação gerando uma renda diferencial I. Assim, José Graziano resume que:

A renda diferencial é exatamente esse lucro extraordinário, acima do lucro médio, obtido pelos capitais que operam em condições mais favoráveis de produção. É importante ressaltar que não é a terra em si mesma, pelas suas diferenças de qualidade, a causa da renda diferencial, mas sim o fato de que o trabalho aplicado às terras melhores tende a ser mais produtivo, permitindo a geração de um lucro adicional. A renda diferencial é, portanto, apenas a conversão desse lucro suplementar em renda. Conversão que se torna possível pela propriedade fundiária, dado que esta habilita a seu proprietário embolsar o sobrelucro, mesmo que tenha sito outro – o arrendatário capitalista – que tenha extorquido a mais valia aos trabalhadores empregados nessa “terra mais produtiva”. (1981, p. 9)

Em países como o Brasil em que a base da economia permanece agrária com a existência de grandes latifúndios diante da ausência de reforma agrária e os grandes centros urbanos são marcados por ocupações irregulares, o debate sobre renda fundiária, considerando os seus aspectos relacionados a distribuição da produção geral, é um bom caminho para explicar a dificuldade do Estado gerir de forma efetiva o seu patrimônio.

2.1 Soberania, Dominação e o Estado Capitalista

No capítulo anterior buscou-se entender o papel da terra no modo de produção capitalista partindo do movimento histórico das transformações da propriedade nos diferentes modos de produção. No entanto, não é possível pensar a propriedade capitalista sem a existência de um Estado que regule as relações de produção, então, o objetivo deste capítulo é pensar a natureza do Estado capitalista e o papel da propriedade privada na sua conformação.

Sabe-se que o Estado não tem início no capitalismo, mas assume nele formas particulares devido às transformações e conflitos históricos. Todos os tipos de Estado, inclusive aqueles que antecederam o Estado capitalista, se estruturaram a partir de relações de dominação e toda dominação ocidental desde a Idade Média até os Estados modernos está fundamentada na teoria da soberania²⁴ herdada do direito romano.

De acordo com Foucault (2016, p. 23-24)

O papel essencial da teoria do direito, desde a Idade Média, é o de fixar a legitimidade do poder: o problema maior, central, em torno do qual se organiza toda a teoria do direito é o problema da soberania. Dizer que o problema da soberania é o problema central do direito nas sociedades ocidentais significa que o discurso e a técnica do direito tiveram essencialmente como função dissolver, no interior do poder, o fato da dominação, para fazer que aparecessem no lugar dessa dominação que se queria reduzir ou mascarar duas coisas: de um lado, os direitos legítimos da soberania, do outro, a obrigação legal da obediência. O sistema do direito é inteiramente centrado no rei, o que quer dizer que é, em última análise, a evicção do fato da dominação e de suas consequências.

Então, a passagem do feudalismo para o capitalismo representou uma alteração nas formas de dominação, mas não abandonou a teoria da soberania para legitimar o estabelecimento de um novo ordenamento jurídico sobre territórios e povos dominados. De modo geral, o capitalismo significou uma ruptura com o poder absoluto do rei e uma

²⁴ A teoria da soberania é o que justifica o domínio sobre um território e se legitima por meio da constituição de um ordenamento jurídico que permite o uso da força para proteção dos interesses soberanos. Aquele que domina um território passa a ter direito sobre ele, foi o que aconteceu com o Brasil em relação à Portugal.

separação do Estado com a sociedade civil ou, em outros termos, uma separação entre a esfera política e a esfera econômica.

Nesse sentido, o poder do Estado deixou de ser um poder absoluto passando a ser um poder constituído mediante delegação de poderes por parte da população aos seus representantes políticos. Mas, essa explicação não é suficiente para explicar a natureza e as contradições do Estado capitalista.

Segundo Hobsbawm (1985), uma das preocupações dos pesquisadores marxistas sempre foi identificar as contradições internas do feudalismo que o teriam levado ao capitalismo, uma vez que existiria essa lacuna na obra de Marx. Porém, em uma carta enviada por Engels a Joseph Bloch, em 1890, Engels tenta desfazer esse entendimento de que as rupturas nas formas de organização das sociedades estariam exclusivamente relacionadas às contradições dos seus processos produtivos, afirmando que:

Segundo a concepção materialista da história, o fator determinante na história é, em *última instância*, a produção e a reprodução da vida real. Nem Marx, nem eu, nunca afirmamos mais do que isto. Se, depois, alguém torce essa proposição para lhe fazer dizer que o fator econômico é o *único* determinante, transforma-a numa frase vazia, abstrata, absurda. A situação econômica é a base, mas diversos elementos da superestrutura – as formas políticas das lutas de classes e os seus resultados; **as Constituições estabelecidas uma vez a batalha ganha pela classe vitoriosa, etc. –, as formas jurídicas, filosóficas, concepções religiosas e o seu desenvolvimento ulterior em sistemas dogmáticos exercem igualmente a sua ação no curso das lutas históricas e, em muitos casos, determinam-lhe de maneira preponderante a forma.** [...] É a Marx e a mim próprio, parcialmente, que cabe a responsabilidade do fato de que, por vezes, os jovens deem demasiada importância ao aspecto econômico. (ENGELS, 1972, p. 303-305, grifos meus)

Dessa forma, as relações de produção e as demais relações jurídicas que conformam a organização social devem ser entendidas como relações recíprocas. Poulantzas (1985), ao tratar das características do Estado capitalista, destaca que é um erro tratar a esfera da produção (a infraestrutura) e a esfera política (a superestrutura) como duas esferas independentes e autônomas e acrescenta que também é um erro acreditar que a esfera produtiva determina todas as ações da esfera política.

De acordo com Poulantzas o Estado capitalista ao atuar na regulação das relações de produção o faz em meio a disputas de classes e por isso são necessárias

algumas concessões e construção de consensos no sentido de atenuar os conflitos existentes, porém, sem abdicar do poder repressivo ao qual se recorre sempre que a manutenção da “paz” e da “ordem” é considerada necessária.

Nesse mesmo entendimento, Mandel (1982) afirma que as principais funções do Estado burguês são criar as condições para a reprodução do capital, investindo, por exemplo, em áreas não lucrativas privado setor privado se não forem financiadas com recursos públicos, tal como a de infraestrutura; garantir a segurança e a manutenção da ordem com o emprego das forças coercitivas; e, difundir a base ideológica que mantém as classes integradas.

A passagem do Estado feudal para o Estado capitalista, para além das contradições econômicas do modo de produção feudal, está relacionada com o conjunto de transformações que ocorreram a partir do século XVI e que modificaram as funções do Estado. Dentre essas transformações destacam-se o desenvolvimento tecnológico e científico, o enfraquecimento da igreja católica e a expansão da navegação e do comércio que fizeram com que o modelo de dominação centrado no poder absoluto entrasse em declínio nos séculos XVII e XVIII, abrindo espaço para uma forma de organização societária capaz de comportar os novos interesses econômicos e políticos existentes na sociedade ocidental.

Nesse sentido, o elemento ideológico foi fundamental para a instauração e consolidação do Estado capitalista, sobretudo a partir do desenvolvimento das teorias econômicas, da filosofia política, do direito e da sociologia. Para Poulantzas (1975, p. 33):

A ideologia não consiste somente ou simplesmente num sistema de ideia de representações. Compreende também uma série de práticas materiais extensivas aos hábitos, aos costumes, ao modo de vida dos agentes, e assim se molda como cimento no conjunto das práticas sociais, aí compreendidas as práticas políticas e econômicas. As relações ideológicas são em si essenciais na constituição das relações de propriedade econômica e de posse, na divisão social do trabalho no próprio seio das relações de produção.

Assim, as mudanças ideológicas e as mudanças econômicas que ocorreram na estrutura organizacional do Estado refletem a relação dialética que existe entre produção e relações de produção e entre o saber e o poder. No feudalismo o Estado se caracterizava pela centralização do poder político, pelo domínio soberano sobre as

terras – ainda que distribuídas entre a nobreza – e pela noção do direito divino. Já no capitalismo houve uma ruptura parcial, mas expressiva, com o saber dogmático da igreja católica que levou ao desfazimento dos laços tradicionais de organização da sociedade e ao desenvolvimento de uma nova concepção ideológica pautada no individualismo, no método científico e na ideia do progresso a partir de pensadores como o positivista de Augusto Comte.

Na esfera da estruturação organizacional do Estado adotou-se a teoria da tripartição dos poderes defendida por Montesquieu separando o poder do Estado em instituições que, na teoria, são autônomas entre si e se contrabalanceiam, exercendo as funções de governar por meio do executivo, o de legislar através dos parlamentos e de julgar pelo judiciário, além das instituições militares responsáveis pela manutenção da segurança e da ordem.

Contudo, para a consolidação do capitalismo, como foi mostrado, o domínio sobre a terra precisou deixar de ser absolutamente do Estado com a criação novas relações de produção que perpassaram a elaboração de ordenamentos jurídicos com vistas a assegurar a segurança das trocas, mas sem provocar o rompimento definitivo das relações de dominação que existiam.

A retirada das terras do domínio exclusivo do Estado e a distribuição do poder em diferentes esferas e instituições jamais teriam acontecido se não tivesse ocorrido uma transformação no pensamento coletivo da sociedade, relacionado, por sua vez, com as contradições do desenvolvimento das forças produtivas. É nesse sentido que Marx afirma que:

na produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; essas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual” (MARX, 2008, p. 47)

Para Poulantzas (1975) o poder no Estado capitalista ultrapassa as instituições estatais e também se expressa nas relações de produção, ou seja, na esfera da sociedade civil. Contudo, o autor ressalta que o Estado possui um papel fundamental

na reprodução do poder e nas relações de produção ao possuir a capacidade de difundir a ideologia dominante.

Tem uma passagem interessante no livro três de *O Capital*, quando é abordada a questão da renda fundiária, que demonstra como a construção da consciência coletiva de uma classe teve papel fundamental no processo de transição que levou ao capitalismo:

Acaba fazendo grande diferença se o capital nacional se transforma paulatina e vagarosamente em capital industrial ou se essa transformação passa a ser acelerada por meio de impostos que, mediante a política aduaneira protecionista, recai principalmente sobre proprietários de terras, camponeses médios e pequenos, e artesãos, pela expropriação acelerada dos produtores diretos autônomos, pela acumulação e concentração dos capitais aceleradas à força, em suma, pela imposição acelerada das condições do modo de produção capitalista [...] **Sob o pretexto de se ocuparem somente com a riqueza da nação e com os recursos do Estado, eles de fato declaram os interesses da classe capitalista e, sobretudo, o enriquecimento como o fim último do Estado, proclamando a sociedade burguesa contra o antigo Estado de direito divino.** Mas, ao mesmo tempo, têm a consciência de que o desenvolvimento dos interesses do capital e da classe capitalista, da produção capitalista, se tornou a base do poder nacional e da supremacia nacional na sociedade moderna (MARX, 1986, p. 247, grifos meus).

Marx se refere nesse trecho aos economistas clássicos ingleses do século XVII, cujas teorias defendiam que o poder do Estado poderia ser elevado com a intensificação da produção em um momento em que as forças produtivas na Inglaterra colocavam o país em vantagem comparativa com outros países mercantilistas europeus em decorrência do processo de acumulação primitiva que havia sido promovido. Nas economias subdesenvolvidas, por exemplo, Florestan Fernandes destaca que estas sociedades:

Não contaram com uma acumulação originária suficientemente forte para sustentar um desenvolvimento econômico autossuficiente, de longa duração, e para desencadear ou fomentar a implantação do capitalismo como sistema socioeconômico irreversível. Do mesmo modo, ela não concorreu para destruir estruturas econômicas e sociais arcaicas, em um clima de verdadeira pilhagem, mas de mudança interna e acelerada, tanto na esfera da economia rural (que sofreu uma “revolução agrícola” prévia ou concomitante) quanto na esfera da economia urbana (que passou rapidamente do capitalismo comercial para o capitalismo industrial). (1975, p. 32-33).

Como será mostrado no capitalismo seguinte, o processo descrito por Fernandes é o que caracteriza a constituição do Estado capitalista brasileiro que, apesar de guiado pelos pressupostos ideológicos do liberalismo, suas transformações ocorrem em conformidade com as particularidades da economia e da organização entre as classes no país, que tem como traço marcante o patrimonialismo herdado de Portugal.

Então, a relação dialética entre a base econômica (a infraestrutura) e o poder político (a superestrutura) é o que explica a transição do Estado feudal para o modo de produção capitalista. O poder econômico sempre exercerá pressão sobre superestrutura do Estado porque a base de todo e qualquer Estado é a esfera produtiva, a infraestrutura, a arena onde se reproduzem as relações sociais e os antagonismos de classe.

O Estado capitalista é movido, dessa forma, pela lógica da competitividade e pela disputa entre grupos em torno da hegemonia pelo poder político a fim de obter os meios necessários para defesa dos seus interesses particulares, considerando o caráter ineliminável do conflito de classes que existe na sociedade capitalista, o que torna o Estado o principal regulador das relações de produção.

A lógica da competição e o modo de dominação capitalista estão presentes tanto no nível interno de cada Estado quanto nas relações externas estabelecidas com outros países. Assim, pode se dizer que o capitalismo é um sistema que está constante tensão e iminência de conflitos, uma vez que os interesses conflitantes estão presentes nas relações nacionais e internacionais.

Por isso, pensar o Estado capitalista em uma perspectiva de totalidade pressupõe levar em consideração essa multiplicidade de interesses em disputa que envolve os aspectos ideológicos, políticos e econômicos, mas, sobretudo, as diferentes formas de dominação.

Para Foucault (2016) a política no Estado capitalista nada mais é do que continuação das guerras por outros meios, cujas instituições modernas cumprem o papel de disciplinar as massas e atenuar os conflitos existentes mantendo o sistema de dominação existente no interior da sociedade.

Diante da complexidade que abarca a discussão sobre os diferentes tipos de Estado, Poulantzas (1975) defende não ser possível elaborar uma teoria geral do

Estado, mas acredita ser possível estabelecer uma teoria do Estado capitalista, cujo papel “em relação à economia modifica-se não somente no decorrer dos diversos modos de produção, mas também segundo os estágio e fases do próprio capitalismo” (1975, p. 21).

Nessa perspectiva de que o Estado se modifica nas diferentes fases do próprio capitalismo, Harvey (2008) considera que vivemos numa fase de mundialização da economia marcada pelo predomínio dos ideais neoliberais em que a financeirização se constitui o principal mecanismo de acumulação através do capital portador de juros e das dívidas públicas, sendo os Estados Unidos – *o hegemon* – a grande potência bélica e econômica mundial, cuja influência/dominação sobre os demais países, principalmente os periféricos, tem como objetivo garantir a defesa dos seus interesses econômicos.

No campo ideológico, Harvey (2008) mostra como o neoliberalismo se caracteriza como um projeto de dominação de classe que busca destruir as conquistas sociais da população sob a defesa da liberdade, da meritocracia e de um Estado mínimo, restringindo os mecanismos de participação democrática e a influência das classes populares sobre o Estado.

Nesse sentido, a ideologia neoliberal está impregnada nos processos políticos e econômicos de quase todos os países, produzindo uma nova forma de imperialismo que, segundo David Harvey (2004), se move por meio de duas lógicas de dominação distintas, uma *territorial* e outra *capitalista*. A primeira está relacionada à política como ação do Estado no nível da coletividade e diz respeito à capacidade dos atores políticos de um determinado país “mobilizarem recursos naturais e humanos” com objetivo de atender os interesses “econômicos, políticos e militares” e impô-los à sua população e outros países sobre os quais exerça influência países como sendo interesses gerais (HARVEY, 2004, p.31)

Um exemplo do funcionamento da lógica territorial foi a invasão do Iraque, em 2001, pelos Estados Unidos, com o apoio da Organização das Nações Unidas, sob a justificativa de destruir armas nucleares, quando na verdade se buscava controlar a produção de petróleo naquele país. Para promover o ataque os Estados Unidos buscou convencer a opinião pública nacional e internacional sobre os motivos que o

justificariam, ou seja, os atores políticos precisaram mobilizar seus recursos como o objetivo de alcançar interesses econômicos, políticos e militares.

Do mesmo modo, guardadas todas as críticas que se possa fazer ao Governo de Nicolás Maduro, está em curso uma tentativa de intervenção na Venezuela, apoiada por alguns países da América Latina, dentre eles o Brasil, com a justificativa de reestabelecer a ordem democrática naquele país quando se busca, na verdade, ampliar a influência dos Estados Unidos na região diante da expansão econômica da China, além de explorar as riquezas petrolíferas daquele país, colocando mundo novamente em um novo cenário de polarização global com riscos de uma nova grande guerra.

A segunda lógica, que Harvey (2004) trata como um processo “*político-econômico*”, é marcada pela primazia do “domínio e do uso do capital” e corresponde aos mecanismos de acumulação baseados na produção e na financeirização da economia. Essa é a lógica da concorrência e da concentração de capitais dispersa por vários territórios, cujos capitais se deslocam entre países conforme as condições e capacidade de proporcionar os níveis esperados de acumulação são alterados, causando crises que forcem a redução de direitos e a disponibilização de bens públicos em favor da retomada dos níveis de acumulação.

A lógica capitalista exerce pressão sobre a lógica territorial dos países dependentes, para que os interesses dos países dominantes e do capital possam estar sempre acima das necessidades da população em geral. Um exemplo claro dessa lógica é como os donos dos capitais, por meio do mercado especulativo, exercem pressão para que os países promovam ajustes fiscais sem a preocupação de esconder a relação entre agentes políticos e econômicos na definição das agendas públicas estatais desses países.

Apesar da coexistência de uma lógica *territorial* e outra *capitalista* no estágio atual do capitalismo, Harvey (2004) destaca que essas lógicas não se separam e enfatiza o predomínio da lógica capitalista sob a lógica territorial. A lógica territorial e a lógica capitalista de certa forma correspondem à ideia de superestrutura e infraestrutura, sendo que a lógica territorial corresponde ao poder coercitivo militar e poder político da superestrutura estatal, enquanto a lógica capitalista, por sua vez,

corresponde aos processos econômicos de valorização do capital na esfera da produção e da circulação, ou seja, no âmbito da infraestrutura.

Porém, do ponto de vista da produção e reprodução do capital, na atual fase financeirizada do capitalismo os capitais individuais não se restringem mais aos limites territoriais de um único país e se deslocam por diferentes territórios em busca de valorização, deixando esses territórios sempre que os níveis de acumulação não são satisfatórios, o que leva a uma pressão constante para redução do custo produção por meio de reformas que atingem diretamente os direitos sociais, em especial os direitos previdenciários e trabalhistas.

Do ponto da sua materialidade concreta do Estado, Jaime Osorio (2014) diz que este se apresenta como um conjunto de coisas tais como instituições, funcionários e normas que se dividem hierarquicamente com funções administrativas e técnicas que têm como finalidade levar adiante os projetos da classe dominante. Entretanto, esse conjunto de coisas não forma uma estrutura homogênea o que faz com que os projetos da classe dominante sejam disputados no interior das instituições estatais.

De acordo com Osorio (2014) o Estado é composto por um corpo de funcionários cuja classe mantenedora é a pequena burguesia, porém o autor destaca a existência de um setor social que se situa nas camadas intermediárias do aparato estatal e que pode se opor aos interesses dominantes. O autor distingue, ainda, esse corpo de funcionários de uma classe reinante representadas por Ministros de Estado e funcionários do alto escalão do executivo e judiciário que trabalham em prol da garantia dos interesses dominantes. Assim, a classe dominante e a classe reinante formariam a frente de poder do Estado.

Nesta pesquisa, quando forem feitas referências ao Estado, ou *estamento* nos termos Faoro (2012), estar-se-á falando desse conjunto de instituições formadas pelo corpo de funcionários e pela classe reinante que se distribuem hierarquicamente com poderes e funções delegadas para formular leis e normas, executar e avaliar as políticas públicas, além de possuir o monopólio da violência repressiva para manutenção da ordem a fim de assegurar as condições gerais de produção e reprodução do capital.

Desse modo, parte-se da concepção de que estas instituições são atravessadas pelos interesses dos diferentes grupos presentes na sociedade civil vinculados tanto às classes dominantes quanto às classes subalternas, fazendo com que o Estado, na sua totalidade, superestrutura e infraestrutura, seja disputado por concepções ideológicas e visões de mundo antagônicas, ainda que prevaleça a ideologia dominante.

Sem aprofundar nas polêmicas e nas críticas que tratam o debate sobre poder e ideologia como um debate pós-moderno descolado da dimensão da totalidade e da produção, o que mereceria um capítulo à parte, é válido citar um trecho de uma carta encaminhada por Engels a Joseph Bloch que mostra a importância da ideologia nos processos de transformações históricas, principalmente as que estão em curso no mundo:

Somos nós próprios que fazemos a nossa história, mas, antes de mais nada, com premissas e condições muito determinadas. Entre todas, as condições econômicas é que são finalmente determinantes. Mas as condições políticas, etc., até mesmo **a tradição que pesa nos cérebros dos homens, desempenham igualmente um papel, ainda que não tão decisivo**. São causas históricas, e, em última instância, econômicas, que igualmente formaram o Estado prussiano e que continuaram a desenvolvê-lo [...] em segundo lugar, **a história se constrói de tal maneira que o resultado final se organiza sempre a partir de um grande número de vontades individuais, em que cada uma, por sua vez se apresenta tal como é por uma multidão de condições particulares de existência**; há pois nelas inúmeras forças que se contrariam mutuamente, um grupo infinito de paralelogramos de forças, donde se liberta uma resultante – o acontecimento histórico – que, por sua vez, pode ser encarada como o produto de uma força agindo como um todo, de forma *inconsciente* e cega [...] **Mas pelo facto de as diferentes vontades – em que cada uma quer aquilo que a atrai a sua constituição física e as circunstâncias exteriores, econômicas em última instância (ou as próprias circunstâncias pessoais ou circunstâncias sociais gerais) – não atingirem o que querem e se fundirem numa mediana geral, numa resultante comum, não se tem o direito de concluir que são iguais a zero. Pelo contrário, cada uma contribui para a resultante e, a este título, está nela inclusa.** (ENGELS, 1972, p. 303-304, grifos meus)

Portanto, não há como se pensar as transformações sociais ou alteração nos mecanismos de dominação sem levar em consideração as condições objetivas de existência dos trabalhadores tais como suas condições materiais em que vivem e as bases ideológicas que conforma as suas consciências. Da mesma forma, não dá para ignorar o papel que as inúmeras vontades individuais exercem nos processos

históricos, ainda que desarticuladas coletivamente, principalmente na era da comunicação digital onde essas vontades individuais se conectam ampliando a difusão de ideias tanto progressistas quanto conservadoras.

Nesse sentido, a construção e a desconstrução de visões de mundo, seja no nível das massas populares e das individualidades, seja no interior das instituições, sempre foram relevantes nos processos de transformações históricas, o que mostra a importância de pensar as relações de poder e as formas de resistência como relações que vão do nível micro ao nível macro, mas que não se desconectam e são responsáveis pelo movimento da sociedade.

Tais questões não podem ser ignoradas, pois, no âmbito da estrutura administrativa do Estado, em muitas ocasiões, algumas políticas e legislações são elaboradas sem a pressão direta das classes dominantes ou subalternas, mas por pessoas que integram o corpo de funcionários do Estado e por estarem próximas aos centros decisórios acabam influenciando nas agendas públicas com suas visões de mundo.

2.2 Cidadania e propriedade no Estado Social

Como foi mostrado o surgimento do Estado capitalista está relacionado com a liberação da propriedade privada das amarras do Estado – do poder soberano –, resultando na dissolução do antigo regime feudal e na separação entre as esferas pública e privada, ou seja, entre Estado e sociedade civil.

Foi mostrado, também, que a soberania existe sempre em relação a um território e a uma população e que o Estado capitalista resignificou o sentido da soberania transferindo parte do poder soberano sobre as terras para os domínios particulares dos contratos, transformando essas terras em propriedades privadas pertencentes aos integrantes da sociedade civil. Sob a ótica da dominação a soberania absoluta dos reis se transformou na soberania dos Estados, sustentada na noção de Estados-Nações, cuja função seria representar os interesses da coletividade a partir da distribuição do poder em instituições do executivo, legislativo e judiciário junto com o aparato militar.

Para Marx (2010), o momento da separação do domínio público e do domínio privado ou, dito de outra forma, do Estado e da sociedade civil, foi o momento da emancipação política dos homens em relação ao Estado. Porém, Marx considera que a emancipação política não significou a emancipação humana, pois tal emancipação não representou a humanização das relações humanas. Pelo contrário, ao atribuírem à propriedade privada a condição “*sine qua non*” de existência da sociedade capitalista, Marx afirma que houve uma inversão na ordem das relações humanas que fez com que as relações entre pessoas se tornassem relações entre coisas.

Marx entende que “toda emancipação é a redução do mundo humano e suas relações ao próprio homem” (2010, p. 53), o que significa dizer que a emancipação política tornou as relações humanas politizadas, mediadas por um Estado de direito. Ou seja, a regulação das relações sociais deixou de se submeter à vontade absoluta de um soberano passando a ser regrada por ordenamentos jurídicos dentre os quais se destacam os direitos civis elaborados nos parlamentos por representantes indicados pela sociedade civil²⁵.

Nesse contexto, as liberdades individuais passaram a ser norteadas sob o prisma da noção da segurança jurídica das relações contratuais, cujo principal objetivo é assegurar a troca de produtos entre os indivíduos fazendo com que a liberdade individual se tornasse uma liberdade para troca de mercadorias. Dessa forma, os direitos humanos fundamentais promulgados em 1798 com a declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão se limitavam aos direitos de propriedade, segurança e liberdade a partir de uma visão estreita de cidadania que tinha como fim proporcionar a acumulação de mercadorias em detrimento ao atendimento das necessidades humanas.

Pode se dizer, então, que cidadania é uma expressão típica da sociedade capitalista, que surge atrelada à ideia de direitos civis com a finalidade de designar o conjunto de direitos e deveres estabelecidos em lei e que devem ser cumpridos, em tese, por todas as pessoas que integram uma determinada sociedade. Porém, a

²⁵ Há que se ressaltar que a cidadania política, que permite ao corpo de cidadãos que integram o Estado participarem dos processos políticos foi concebida inicialmente com base em privilégios que excluía a maior parte da população e favoreciam a reprodução dos interesses das classes dominantes que dispunham do privilégio da cidadania política.

concepção de cidadania vinculada à ideia de direitos e deveres iguais não revela as limitações por trás da igualdade formal preconizada nos direitos civis uma vez que mistifica a natureza e as contradições da sociedade capitalista.

Para Marshall (1967), o desenvolvimento da cidadania na Europa pode ser representado em termos históricos na seguinte ordem cronológica: reconhecimento dos direitos civis de liberdade, igualdade, segurança e propriedade no século XVIII; ampliação dos direitos políticos no século XIX – direito de eleger e ser eleito; e, consolidação dos direitos sociais no século XX.

Ao analisar a evolução da cidadania, Marshall (1967) considera que um dos objetivos dos direitos sociais conquistados pelos trabalhadores no século XX foi a redução das desigualdades entre as classes, porém o autor defende a ideia de que a manutenção de determinados níveis de desigualdades é positiva para o desenvolvimento da sociedade, pois estimulariam as classes subalternas almejem novos patamares sociais. No fundo, tal pensamento reflete o ideal liberal de competitividade como elemento propulsor do desenvolvimento societário, onde o discurso da meritocracia funciona como explicação para o sucesso ou fracasso de cada indivíduo sem levar em conta as determinações sociais.

Ivanete Boschetti (2016) destaca que apesar de o Estado capitalista ter conseguido proporcionar padrões mais elevados de proteção social com redução dos níveis de desigualdade num determinado período de tempo na Europa, a partir da construção de um sistema de proteção social, na sociedade capitalista os direitos sociais serão sempre limitados pelas necessidades de reprodução do capital, motivo pelo qual o Estado burguês moderno jamais será capaz de proporcionar o bem-estar social efetivo para a maioria da população.

Assim, diante das limitações dos direitos sociais no Estado capitalista e se contrapondo aos conceitos de Estado Providência e Welfare State, empregados para designar modelos de proteção social implantados por alguns países europeus como França e Inglaterra a partir do segundo pós-guerra, Boschetti (2016) adota a categoria “Estado Social” para mostrar a real intencionalidade do Estado burguês contemporâneo.

A autora entende que sem partir das contradições e das reais feições do Estado capitalista não é possível tecer uma análise crítica sobre cidadania ou sobre direitos sociais na contemporaneidade. James Holston (2013), por exemplo, traz contribuições interessantes para explicar a formação das cidadanias ocidentais com base em marcadores de diferença como sexo, raça, escolaridade etc. No entanto, a visão do autor é um tanto quanto restritiva e ingênua ao imaginar ser possível a constituição de uma cidadania mais ampla e igualitária somente a partir conscientização das classes subalternas sobre as suas condições de cidadãs.

Para Holston alguns direitos sociais reforçam as diferenças ao invés de ampliar a cidadania criando estigmas para determinados grupos, no entanto o autor além de ignorar que as diferentes cidadanias são determinadas por interesses e conflitos de classes não leva em consideração que os direitos sociais diferenciados muitas vezes são resultados de reivindicações históricas de segmentos da sociedade que tiveram as suas cidadanias negadas pelo Estado, tais como índios, quilombolas, pessoas com deficiência etc.

No que diz respeito à evolução da cidadania em direção à consolidação dos direitos sociais, o período que se estendeu de 1945 ao fim dos anos 1960 ficou conhecido como os anos gloriosos do capitalismo e foi o ápice dos Estados Sociais na Europa. A garantia do pleno emprego das forças produtivas articulada a um padrão de proteção social financiado com recursos públicos e a um sistema de tributação progressiva permitiu a liberação de parte das rendas das famílias para o consumo, proporcionando grandes taxas de crescimento econômico no período (BEHRING e BOSCHETTI, 2011).

Porém, Ian Gough (1982) ressalta que em virtude da ampliação dos direitos sociais no período glorioso da acumulação capitalista muitos autores cometem o equívoco de achar que o objetivo do Estado de Bem-Estar social²⁶ era garantir as necessidades da população. De acordo com Gough, o Estado de Bem-Estar não deixou de ser um Estado capitalista e seu objetivo continuou sendo proporcionar a acumulação de riquezas dentro dos marcos e contradições do sistema. Para autor:

²⁶ Gough adota o termo Estado de Bem-Estar social para se referir aos países que implementaram um padrão de proteção social na Europa, por isso optou-se por manter o termo utilizado pelo autor ao invés de substituí-lo por Estado Social.

Las raíces de esta contradicción dentro del Estado del Bienestar, aunque están expresadas dentro del Estado y las esferas de la política y la ideología, descansan dentro del modelo capitalista de producción. Esto es una forma de organizar la producción mediante la cual todos los individuos están sujetos a las fuerzas inanimadas del mercado: lo que Marx llamó «la ley del valor». Como resultado la clase dominante dentro de esta sociedad actúa como si estuviera motivada por un impulso básico para maximizar ganancias, y en el proceso se ve compelida a acumular capital. (1982, p. 64).

No fim da década de 1960 o modelo de acumulação promovido pelo Estado Social entrou em fase de estagnação nos países que tinham desfrutado da longa onda de expansão do capital, proporcionada pelo pacto fordista-keynesiano²⁷. A diminuição do consumo por causa dos processos inflacionários ocasionou uma grande crise econômica no início dos anos 1970 (CASTELO, 2013) cujas medidas adotadas pelos Estados para responder a essa crise evidenciaram os limites dos direitos sociais quando confrontados com as quedas nas taxas de acumulação.

Assim, as ações promovidas pelo Estado do Social a fim de reestabelecer os padrões de acumulação do capital demonstraram a fragilidade das conquistas sociais diante dos interesses econômicos. Sobre esse aspecto, Marx já alertava no século XIX sobre a ilusão de acreditar na possibilidade de obtenção de conquistas sociais plenas nos marcos da democracia burguesa, dizendo que “justamente nessa última forma de Estado da sociedade burguesa que a luta de classes será definitivamente travada” (2012, p. 43).

Mas cabe ressaltar que Marx não rejeitava a importância do avanço dos direitos políticos, nem tampouco da democracia, contudo, entendia que a lei geral da acumulação sempre colocaria um limite para a realização plena da cidadania e da emancipação humana que nada mais é do que o estado no qual as relações humanas rompem como os processos de alienações fazendo com que os interesses da sociedade e da coletividade passem a ser a razão de existir da sociedade sem ignorar as vontades e as necessidades individuais.

Todavia, como o espírito da acumulação, expresso na lei do valor, é potencializar as taxas de lucro no menor tempo possível, o sistema capitalista carrega consigo uma

²⁷ O pacto fordista-keynesiano foi um modelo de acumulação na Europa que visava o pleno emprego das forças produtivas a partir de um acordo entre Estado, capitalistas e trabalhadores, mediante investimentos estatais e a instituição de um sistema de proteção social (HARVEY, 2008)

contradição intransponível que é garantir a obtenção de lucros, a partir da produção de mais-valor e da realização dos produtos mediante o consumo, ao mesmo tempo em que a queda tendencial da taxa de lucro em razão da concorrência força a redução do valor pago pela compra da força de trabalho responsável por garantir o consumo.

Esse espírito contraditório do capitalismo faz com que desde a sua origem a marca desse sistema seja a desigualdade na distribuição do produto socialmente produzido, perpetuando a degradação das relações humanas mesmo diante do avanço tecnológico e do desenvolvimento das forças produtivas que poderiam proporcionar um padrão de sociabilidade com menos desigualdades. Dessa forma, apesar de ter promovido a emancipação política e ampliado direitos civis e sociais, a emancipação humana está fora das possibilidades conquistadas nos marcos da cidadania burguesa.

Tal impossibilidade decorre do fato de que no Estado burguês tanto a cidadania quanto a propriedade privada formam uma unidade de contrários, ou seja, uma relação antagônica e dialética que sustenta e move o modo de produção capitalista. Nesse contexto, o Estado se caracteriza por ser o regulador das condições de reprodução do capital e o faz garantindo a liberdade de troca e o direito à propriedade – princípios fundamentais da cidadania burguesa.

A propriedade privada representa a síntese do sistema permitindo a troca e a acumulação de mercadorias, dentre elas a terra. Por sua vez, a liberdade burguesa é uma liberdade que tem seus limites nas relações contratuais de troca e quem não dispõe de mercadorias para serem trocadas nessa sociedade não pode ser considerada uma pessoa livre. Assim, a ainda que existam direitos sociais na sociedade burguesa, a cidadania será sempre limitada, pois os cidadãos nessa sociedade são aqueles que possuem propriedades.

A lógica da cidadania no capitalismo, portanto, não é a lógica dos direitos universais, mas a lógica do direito à propriedade privada e da igualdade formal que nega as desigualdades reais e se reflete na formulação das políticas públicas de gestão fundiária. É o que reproduz James Holston (2013) ao defender a ideia de uma cidadania insurgente reivindicada por grupos historicamente tolhidos do direito à propriedade privada da terra em razão do processo excludente da formação social brasileira.

De acordo Holston, o acesso às terras urbanizadas, ainda que dentro da ilegalidade formal, levou essa população excluída dos direitos de cidadania a exigir e acessar novos direitos bem com reivindicar a inserção no mercado de consumo de massas a partir da percepção de que são cidadãos brasileiros e sujeitos de direitos. Nesse sentido, Holston diz que:

Meu argumento é que essa exclusão da propriedade fundiária teve inúmeras consequências fatais para a cidadania brasileira, e que com certeza limitou os direitos políticos, como vimos. O mais importante é que o acesso restrito à propriedade fundiária teve o efeito de forçar a maior parte dos brasileiros a morar ilegalmente, tornando a ilegalidade se não uma norma, ao menos condição predominante de assentamento. [...] A ideia de que propriedade é importante para cidadania não é minha invenção, claro. Nem é uma imposição minha na experiência brasileira. Muitos textos fundamentais sobre a sociedade e o Estado moderno, tanto próprios do liberalismo como contrários a este, derivam os atributos éticos e pessoais essenciais da cidadania, assim como seus direitos e suas obrigações do direito de propriedade (2013, p. 156-157).

Não é preciso tecer mais críticas sobre a concepção de Holston de cidadania além das que já foram feitas anteriormente. Essa citação, na verdade, serve apenas para ilustrar como a noção da cidadania burguesa centrada na ideia de propriedade privada impõe limites e desafios para a construção de uma sociedade socialmente mais justa e comprometida com as necessidades básicas da população tais como moradia, saúde, educação etc.

2.3 Crise estrutural do capital, os processos de expropriação e espoliação e a captura do fundo público.

A contradição intrínseca ao capitalismo que vem sendo referida ao longo dessa pesquisa é uma contradição que ameaça a própria perpetuação do sistema uma vez que é impossível garantir “*ad infinitum*” a acumulação de mercadorias através do consumo ao mesmo tempo em que as condições de reprodução da força de trabalho são cada vez mais rebaixadas.

Da eterna contradição entre oferta (produção) e demanda (consumo) resultam crises cíclicas que se intercalam com momentos de crescimento econômico. Para Mandel (1990) as crises capitalistas são crises de superprodução em que as

mercadorias produzidas não conseguem ser realizadas por meio do consumo, ou seja, não conseguem materializar o seu valor de troca, e são também crises de superacumulação quando o capital acumulado está investido de tal forma que impossibilita a sua expansão a partir de novos investimentos.

Desse modo, nos contextos de crise a intervenção do Estado torna-se fundamental para a restauração da “normalidade” do sistema e do processo de acumulação, garantindo sobrevivência ao sistema a partir de alteração na regulação das relações de produção e das relações de distribuição. (MANDEL, 1982; HARVEY, 2006).

No capitalismo, apesar de a acumulação das riquezas ser privada, as soluções para as suas crises envolvem toda a sociedade com a socialização dos prejuízos a partir da intervenção do Estado. Como estão relacionadas diretamente com o processo de circulação de mercadorias, ou seja, com a produção e o consumo, pode-se dizer que as crises se manifestam de forma mais imediata nas cidades. Isso porque a sociedade burguesa modificou a relação entre campo e cidade, impulsionando o avanço destas sobre o campo a partir dos processos industrialização e urbanização (LEFEBVRE, 2008).

Um dos efeitos da cidade capitalista foi a alteração das formas de relacionamento e interdependência entre as pessoas. Trabalhadores que até então produziam coletivamente e estabeleciam suas relações de trocas no campo se viram obrigados a terem que vender suas forças de trabalho para conseguirem satisfazer suas necessidades humanas mais básicas como alimentação e moradia, conforme foi abordado no primeiro capítulo.

O local da produção deixou de ser, então, majoritariamente o campo, levando ao deslocamento dos trabalhadores para as cidades, na medida em que o sistema se expandia fazendo com que as cidades e suas formas de organização espacial também fossem sendo alteradas se adaptando à nova estrutura de classes que ia sendo consolidada.

Como já foi dito “a circulação de mercadorias é o ponto de partida do capital” (MARX, 2014, p. 177). Assim, com o processo de industrialização e urbanização a cidade se tornou o espaço privilegiado de reprodução do capital e de manifestação das suas contradições, ao mesmo tempo em que possibilitou a aceleração do processo de

rotação em razão aumento das trocas e do consumo interno. Assim, as cidades se tornaram o palco das disputas políticas e dos antagonismos de classe.

Mesmo com a propriedade fundiária tendo sido colocada em circulação através dos processos de arrendamento que a confrontaram com o dinheiro, expressão material do sistema, conforme apresentado no primeiro capítulo, é importante ressaltar que esse tipo a propriedade fundiária não deixou de ser instrumento de poder na sociedade, inclusive na Inglaterra onde as grandes propriedades foram perpetuadas nas famílias da nobreza com base no direito de primogenitura (MARX, 2008).

No entanto, o dinheiro se tornou o mediador universal das trocas sendo o meio pelo qual o trabalhador recebe parte daquilo que produz na forma de salário. De um modo geral, o salário é calculado levando em consideração as necessidades mínimas para que os trabalhadores possam reproduzir as suas forças de trabalho e retornar ao batente no dia seguinte de forma sucessiva ao longo dos anos, conforme destaca MARX (2014, p. 201):

A soma dos meios de subsistência deve ser, portanto, suficiente para mantê-lo no nível de vida normal do trabalhador. As próprias necessidades naturais de alimentação, roupa, aquecimento, habitação etc. variam de acordo com as condições climáticas e de outra natureza de cada país. Demais, a extensão das chamadas necessidades imprescindíveis e o modo de satisfazê-las são produtos históricos e dependem de diversos fatores, em grande parte do grau de civilização de um país e, particularmente, das condições em que se formou a classe dos trabalhadores livres, com seus hábitos e exigências peculiares.

Dentre as necessidades humanas imprescindíveis para a reprodução da força de trabalho, Marx cita a habitação, cujo acesso e qualidade dependem dos valores recebidos pelos trabalhadores pela venda das suas forças de trabalho. Além de ser um item necessário para a satisfação das necessidades humanas, a habitação, especialmente a casa própria, é um dos itens de consumo e de desejo que dão ao ideal da propriedade privada e sustentam o processo de acumulação a partir da imobilização de capitais sobreacumulados.

Sobre essa questão Engels (1974) mostra que no século XIX a modalidade mais comum de habitação da classe trabalhadora na Inglaterra era a coabitação em imóveis alugados por causa dos elevados preços dos alugueis quando comparados com os salários recebidos pelos trabalhadores. No Brasil, a falta de habitação no fim do século

XIX e no início do século XX com o fim da escravidão também provocou a elevação dos preços dos alugueis e a coabitação de famílias em cortiços e favelas, principalmente na cidade do Rio de Janeiro.

Engels acreditava que os trabalhadores eram resistentes à ideia de serem fixados novamente à terra e por isso criticava a proposta de resolução do problema da moradia a partir da construção de unidades habitacionais que fariam com que os trabalhadores tivessem acesso à propriedade privada, mas, para além da industrialização, a construção de moradias e a urbanização se tornaram essenciais para absorção de capitais sobreacumulados, principalmente em tempos de crise.

De acordo com Harvey (2014) mesmo antes de as ideias de John Keynes²⁸ serem formuladas, os investimentos em urbanização foram adotados por Georges-Eugène Haussmann para estratégia para amenizar a crise de 1848 e responder ao problema do desemprego na França durante o governo de Luís Bonaparte.

Sob a lógica do capital, a urbanização tornou as cidades espaços de acumulação e disputas cuja organização territorial expressa a divisão de classes e os interesses antagônicos na produção do espaço e na priorização dos investimentos públicos. De um lado tem-se a cidade como valor de uso, um local de satisfação das necessidades humanas, do outro a cidade como valor de troca, local dos investimentos e da circulação que favorecem acumulação de capitais mediante processos especulativos e espoliativos impregnados pela lógica da competitividade e da individualidade.

A tendência com a valorização dos espaços urbanos e com a especulação da terra é a expulsão dos trabalhadores para as periferias e subúrbios cada vez mais distantes dos centros urbanos, espaços com infraestruturas precárias, pouca mobilidade urbana e baixos investimentos públicos, destituindo o direito de parte da população em usufruir da cidade como um valor de uso.

²⁸ De acordo com Francisco Vergara (1995), John Keynes se opunha à ideia liberal de que o livre mercado possui uma tendência ao pleno emprego e a equilíbrio entre produção e consumo. Pois, diferente dos liberais, Keynes acreditava que, mesmo em condições favoráveis para os empresários com o custo dos fatores de produção reduzidos, não haveria necessariamente uma elevação da produção sem que houvesse uma expectativa real de consumo. Por isso, Keynes defendia que a demanda agregada está relacionada ao consumo, sendo os investimentos do Estado um fator fundamental para a elevação do consumo e geração de empregos.

Para Lefebvre (2008) a superação dessa contradição está relacionada com a efetivação do “direito à cidade” que, na visão do autor, constitui um processo revolucionário de ruptura com a lógica capitalista de ocupação e utilização do espaço urbano. Lefebvre destaca que, por acompanhar os processos de industrialização, a alteração na forma como o espaço urbano é produzido e a socialização do direito à cidade dependem da superação do modo de produção capitalista, defendendo que:

A transformação revolucionária da sociedade tem por campo e alavanca a produção industrial. É por isso que foi necessário demonstrar que o centro urbano de decisão não pode mais ser considerado (na sociedade atual: o neo-capitalismo ou capitalismo monopolístico ligado ao Estado) fora dos meios de produção de sua propriedade, de sua gestão [...] não é sem reservas que se pode falar em revolução urbana. Todavia, a orientação da produção industrial sobre as necessidades sociais não é um fato secundário. A finalidade que é assim trazida para os planos os transforma. A revolução urbana tem, portanto, um alcance revolucionário. Tal como a reforma agrária (que pouco a pouco desapareceu do horizonte) no decorrer do século XX, a reforma urbana é uma reforma revolucionária. Ela dá lugar a uma estratégia que se opõe à estratégia da classe dominante (IDEM, p. 139-140)

Sem desconsiderar a importância intelectual e a responsabilidade de Lefebvre na disseminação do pensamento crítico em relação ao direito à cidade, David Harvey, ciente dos desdobramentos do desenvolvimento capitalista posteriores à obra de Lefebvre, pondera que o direito à cidade não tem o potencial para superar as contradições da sociedade burguesa, mas se configura como “uma estrada intermediária que levará a esse objetivo” (2014, p. 24), acrescentando que os próprios investimentos empregados na produção do espaço urbano alimentam a contradição existente ao garantir a reprodução e a valorização do capital.

Para Harvey (2014) o direito à cidade está relacionado com as possibilidades de a população definir coletivamente como e onde os investimentos empregados na produção dos espaços urbanos devem ser aplicados, ampliando, assim, as formas participativas nas decisões sobre a alocação dos recursos que permitirão à população desfrutar desses espaços.

Dessa forma, Harvey entende que a ampliação dos espaços decisórios sobre a alocação dos recursos públicos investidos na produção dos espaços urbanos pode evitar a ocorrência de processos de espoliativos e de destruição criativa que atingem o patrimônio público nos momentos de crise ao serem liberados ativos imobilizados que

se encontram fora da esfera da circulação e que favorecem a acumulação de capitais em detrimento dos interesses da coletividade.

Porém, antes de adentrar no debate sobre espoliação que é uma das discussões centrais nesta pesquisa, assim como o debate sobre renda fundiária, é preciso entender como se processam as crises no sistema capitalista, uma vez que, por serem próprias da sua natureza contraditória, podem ser compreendidas como uma característica orgânica do sistema.

Rodrigo Castelo (2013) explica que crise orgânica é uma categoria desenvolvida por Gramsci e, por esse motivo, deve ser utilizada de forma articulada com as demais categorias utilizadas pelo autor, tais como “hegemonia, revolução passiva, Estado ampliado, direção intelectual-moral e outras” (2013, p. 186), que no seu conjunto explicam a natureza e o modo de funcionamento do Estado capitalista.

No entanto, como essas categorias não foram desenvolvidas ao longo da pesquisa e levando em consideração que a natureza e as funções do Estado estão trabalhadas a partir de Poulantzas, Harvey e Mandel, então, para discutir as características da crise capitalista nos tempos atuais considerou-se mais apropriado trabalhar com a noção de *crise estrutural* cunhada por Mészáros (2009).

De acordo com Mészáros, as medidas adotadas para superação da crise econômica da década de 1970 com a neoliberalização e financeirização da economia mostram que o capitalismo entrou em uma fase de crise estrutural que não se localiza mais em um determinado país, se tornando parte do sistema financeiro globalizado. Mészáros explica que o termo crise estrutural se deve ao fato de que a crise iniciada anos 1970 não teve um fim e, diferente das crises anteriores que intercalavam momentos de crescimento econômico e momentos de recessão, o capitalismo não conseguiu sair da recessão. Nesse sentido, a acumulação que vem sendo promovida desde então se deve à expansão do crédito e os sucessivos cortes nos direitos sociais o que tem levado a ampliação das contradições do sistema em razão do alto volume de capital fictício sem lastro material.

Para Mandel (1990), a explicação para a crise que sucedeu a onda longa de expansão capitalista entre 1945 e o fim dos anos 1960, pode ser resumida da seguinte forma: num momento favorável de crescimento o capital expandiu a produção sem

reduzir as taxas de lucro possibilitando novos investimentos e o aumento da produção, mas com a expansão da produção os custos de produção relacionados ao capital variável tais como matéria prima e salários também foram elevados levando a um processo inflacionário que provocou a diminuição das taxas de lucro. Para compensar a queda na taxa de lucro a alternativa foi aumentar novamente a produção ampliando o investimento em capital fixo de modo a elevar a extração de mais-valia, no entanto, a expansão do capital produtivo estava condicionada à oferta de créditos e à manutenção das taxas de consumo, mas a essa altura o sistema já estava funcionando em pleno emprego das suas forças produtivas. Assim, a queda no consumo levou a um efeito em cascata, uma vez que havia uma superprodução de mercadorias e uma superacumulação de capitais que não conseguiam se reproduzir na mesma velocidade, resultando no rebaixamento dos salários, na queda nos investimentos, no aumento desemprego, no corte de direitos etc.

De acordo com Harvey (2004), nos momentos de crise de superprodução, em que o Capital se encontra sobreacumulado o capitalismo tende a buscar, fora do mercado, ativos que permitem a liberação do capital excedente. Este processo, segundo Harvey, é semelhante aos que ocorreram durante a acumulação primitiva discutida por Marx, entretanto, devido às particularidades da acumulação capitalista na contemporaneidade, ele entende melhor denominá-lo como *acumulação por espoliação*, uma vez que não se trata de uma acumulação primitiva, mas de processos análogos que continuam ocorrendo.

Um dos exemplos da acumulação por espoliação foi a privatização das habitações populares na Inglaterra como parte do projeto de neoliberalização da economia, permitindo que o capital sobreacumulado fosse utilizado na aquisição de casas que haviam sido financiadas pelo Estado e que integravam o modelo de proteção social inglês. Esse modelo de aquisição das moradias populares via mercado estimulou o sistema financeiro (ROLNICK, 2015) e foi fundamental para difusão das ideias neoliberais uma vez que:

a legitimidade de todo esse movimento apoiou-se com sucesso na ampla venda de habitações públicas a seus ocupantes, o que produziu um vasto aumento do número de proprietários em uma década. Isso satisfaz os ideais tradicionais de propriedade individual como o sonho da classe trabalhadora e introduziu no mercado imobiliário um dinamismo novo, e

com frequência especulativo, muito do agrado das classes médias, que viram o valor de seus ativos se elevar – ao menos até a crise dos anos 1990. (HARVEY, 2008, p. 70),

Assim, no contexto da crise de superprodução da década de 1970, o remédio para sua superação foi a expansão do crédito, voltado, principalmente, para a construção de moradias. A partir de então foi estruturado todo um sistema de financeirização da economia baseado em hipotecas, securitização e emissão de títulos da dívida pública, mas os endividamentos internos e externos dos países se encontram em um nível tão elevado que as dívidas públicas se tornaram insustentáveis²⁹ e representam um risco para o próprio sistema e para o futuro da sociedade.

Nesse contexto, o fundo público, garantidor das políticas sociais no Estado Social (BOSCHETTI, 2016), cada vez mais tem sido direcionado para suprir as necessidades do sistema financeiro gerando uma profunda redução nos padrões de proteção social em todos os países a fim de garantir os pagamentos dos juros das dívidas públicas aos grandes credores internacionais.

Virginia Fontes (2010) também analisa os mecanismos utilizados para liberação de capitais excedentes nesses tempos marcados pela crise estrutural e pela financeirização da economia. No entanto, apesar de também recorrer à Marx para explicar os fenômenos contemporâneos de acumulação, a autora discorda de Harvey em dois aspectos que merecem ser analisados.

A primeira discordância de Fontes em relação a Harvey se refere à afirmação do autor de que a acumulação por espoliação ocorre mediante a liberalização de ativos, por parte do Estado, que se encontram fora mercado, criando, dessa forma uma distinção entre ativos disponíveis e ativos que não estão disponíveis para o capital. Para Fontes não é possível fazer separar o que está dentro ou fora do sistema sob o risco de perder de vista a dimensão da totalidade.

A segunda divergência diz respeito ao termo *espoliação* adotado por Harvey para se referir aos fenômenos de despossessão contemporâneos. No entendimento de Fontes (2010) a categoria correta a ser utilizada seria *expropriação* e não *espoliação*.

²⁹ Mészáros (2009) fala da insustentabilidade da dívida norte-americana para todo o planeta, quando os demais países não conseguirem dar o retorno esperado para a economia dos Estados Unidos, devido ao esgotamento dos seus recursos.

Com relação à primeira questão é preciso fazer um resgate do que já foi discutido até aqui de modo a construir um raciocínio lógico e coerente com as ideias de Harvey.

Do ponto de vista da totalidade é evidente que não existe nada que esteja fora do sistema capitalista, no entanto, Harvey chama atenção para um aspecto da economia política que é determinante para o processo de acumulação, a circulação. Sabe-se que durante o processo de rotação do capital vários capitais se relacionam entre si, tais como o capital mercadoria, o capital monetário, o capital produtivo e o capital fundiário.

Quando o Estado investe em infraestrutura, construção de moradias ou mantém sob seu domínio vastas extensões de terras, parte do capital global encontra-se fora da circulação, imobilizada na forma de ativos que constituem bens patrimoniais do Estado. Assim, retomando a afirmação de Marx de que a característica principal do modo de produção capitalista é a circulação de mercadorias, então, quando parte das mercadorias são retiradas da circulação e imobilizadas pelo Estado, então pode ser dizer que elas estão fora do mercado.

Foi mostrado, também, que uma das funções do Estado capitalista é proporcionar as condições de acumulação mediante a regulação dos fatores de produção e por meio de investimentos que não seriam lucrativos ao setor privado caso não fossem feitos com recursos públicos. Desse modo, o Estado realiza seus investimentos a partir dos recursos auferidos com a cobrança de impostos ou com a emissão de títulos da dívida pública, tal como ocorreu, por exemplo, com a construção da ferrovia Central do Brasil durante o segundo reinado.

Com base nesse raciocínio os investimentos públicos favorecem tanto o capital financeiro quanto o capital produtivo quando da imobilização de capitais. No entanto, quando ocorrem crises de superprodução e superacumulação e o capital circulante não consegue se realizar no âmbito da produção parte do capital imobilizado pelo Estado é requerida pelos capitalistas para liberalização do capital sobreacumulado.

Harvey (2004) descreve esse mecanismo ao explicar o funcionamento da lógica capitalista e o deslocamento de capitais pelos diferentes territórios. De acordo com Harvey, nos momentos de crise, ao se deslocar de um território para o outro a fuga de capitais provoca verdadeiros processos de destruição criativa que culminam na

desvalorização de ativos que em momentos futuros permitirão a retomada das taxas de acumulação. Assim, é esse processo articulado de desvalorização e aquisição de ativos, promovido pela lógica capitalista, que Harvey chama de acumulação por espoliação.

Outro aspecto que precisa ser considerado nessa discussão é que com a separação das esferas pública e privada determinados bens incorporados ao domínio do Estado não podem ser colocados novamente na esfera da circulação sem que haja uma ação estatal por meio de concessões ou alienações. Dessa forma, parece coerente dizer que dentro e fora do capitalismo também pode corresponder aos aspectos jurídico-formais que regulam as relações de troca dentro da legalidade burguesa.

Quanto à segunda questão que trata da divergência na utilização dos termos *espoliação* ou *expropriação* para se referir aos mecanismos de acumulação contemporâneos, é importante recorrer ao próprio Marx para compreender o significado dos termos empregados pelo autor ao se referir aos processos de acumulação primitiva.

De acordo com Marx (1984), a acumulação primitiva reúne os processos que, cumulativamente, possibilitaram a consolidação da ordem capitalista e a separação dos trabalhadores de seus meios de produção. Estes processos duraram do século XV ao século XVIII³⁰ e foram marcados, principalmente, pela expropriação (expulsão) das populações camponesas das terras comunais na Inglaterra, dando origem aos grandes latifúndios e aos processos de arrendamento discutidos no primeiro capítulo a partir de Ellen Wood.

Porém, em Marx (1984) a acumulação primitiva também envolve os processos de exploração do ouro, a escravização nas Américas, o surgimento dos sistemas colonial, o crescimento das dívidas públicas e a estruturação do sistema tributário, fenômenos que para o autor possibilitaram a acumulação de capitais pela burguesia e deram origem à grande indústria.

Desta maneira, Marx percebe que no período da acumulação primitiva ocorriam tanto de processos de expropriação quanto de espoliação ao abordar, por exemplo, a

³⁰ Refere-se aqui somente à fase da acumulação primitiva descrita por Marx, mas os processos de expropriação das terras continuam acontecendo até hoje em todas as partes do mundo.

questão da exploração das riquezas de países estrangeiros através da realização trocas desiguais que favoreciam os ingleses, assim como outras pratica de exploração às quais os países estrangeiros eram submetidos, como se observa:

É sabido que a Companhia Inglesa das Índias Orientais obteve, além do domínio político nas Índias Orientais, o monopólio do comércio de chá, bem como do comércio chinês em geral e do transporte de produtos para a Europa. Mas a navegação costeira na Índia e entre as ilhas, assim como o comércio no interior da Índia, tornaram-se monopólio dos altos funcionários da Companhia. Os monopólios de sal, ópio, bétel e outras mercadorias eram minas inesgotáveis de riqueza. **Os próprios funcionários fixavam os preços e espoliavam à vontade o infeliz indiano [...]** **Os tesouros espoliados fora da Europa** diretamente mediante o saqueio, a escravização e o latrocínio refluíam à metrópole e lá se transformavam em capital (MARX, 1984 p.533-534, grifos meus).

Desse modo, assim como a espoliação é um termo empregado por Marx para descrever práticas comerciais desleais que proporcionaram a acumulação primitiva dos países centrais, a expropriação também não se refere apenas à expulsão das populações camponesas das terras comunais, pois naquele momento Marx já se referia ao sistema da dívida pública como uma forma de expropriação dos trabalhadores.

Segundo Marx, a expropriação também se configura quando as dívidas públicas e os juros devidos aos bancos são pagos pelo Estado à custa de tributações que incidem sobre os meios necessários à subsistência dos trabalhadores, transferindo parte dos seus salários para a acumulação privada de capitalistas e rentistas, conforme se destaca:

Por outro lado, o aumento de impostos, causado pela acumulação de dívidas contraídas sucessivamente, obriga o governo a recorrer sempre a novos empréstimos para cobrir os novos gastos extraordinários. O regime fiscal moderno, cujo eixo é formado pelos impostos sobre os meios de subsistência mais imprescindíveis (portanto, pelo encarecimento desses meios), traz em si, portanto, o germe da progressão automática.

[...]

A influência destrutiva que esse sistema exerce sobre a situação dos trabalhadores assalariados importa-nos aqui, no entanto, menos que a violenta expropriação do camponês, do artesão, em suma, de todos os componentes da pequena classe média. Sobre isso não há divergência, nem mesmo entre os economistas burgueses. **Sua eficácia expropriadora é ainda reforçada pelo sistema protecionista, uma de suas partes integrantes.**

[...]

O grande papel que a dívida pública e o sistema fiscal desempenham na capitalização da riqueza e na expropriação das massas levou um bom número de escritores, como Cobbett, Doubleday e

outros, a procurar erroneamente naquela a causa principal da miséria dos povos modernos. (MARX, 2012, p.536 – Grifos meus)

Percebe-se, então, que a expropriação em Marx aparece em dois momentos e descrevem processos distintos de captura de propriedade dos trabalhadores. No primeiro a expropriação está relacionada com a separação dos trabalhadores dos seus meios de produção a partir da expulsão e do cercamento das terras comunais.

Com a expropriação das terras comunais dos camponeses restaram a estes apenas a propriedade das suas forças de trabalho, que precisaram ser convertidas em mercadorias e colocadas à disposição do mercado como forma de obtenção dos meios necessários para as suas subsistências.

No segundo momento, parte dessa propriedade que restou aos trabalhadores – a força de trabalho – acaba sendo novamente expropriada na forma de impostos que transferem parte dos salários dos trabalhadores para credores das dívidas públicas de forma compulsória. Nesse aspecto, a redução de direitos sociais na contemporaneidade, considerados uma forma de salário indireto financiado com recursos públicos, para privilegiar o capital financeiro também constitui uma forma de expropriação, que não é exclusiva do capitalismo tardio, mas que assume um lugar de destaque nesta quadra histórica.

A ideia de expropriação primária e secundária utilizada por Virgínia Fontes (2010) para diferenciar a acumulação primitiva dos fenômenos “contemporâneos”, tais como a restrição de direitos sociais e a captura do fundo público para pagamento de juros da dívida pública, parece ter sido abordada por Marx sem essa distinção naquele debate.

Já a espoliação em Marx aparece como sinônimo de roubo ou trapaça, uma forma de transferir riquezas de um país para outro ou entre particulares de forma desigual garantido vantagens excessivas para uma das partes. No entanto, a espoliação não está diretamente relacionada com uma subtração forçada da propriedade dos trabalhadores, ainda que traga implicações para as condições gerais de reprodução da força de trabalho.

É possível verificar que os próprios significados das palavras “expropriar³¹” e “espoliar³²” presentes nos dicionários exprimem o sentido que Marx utilizou na sua obra, o que indica que estas não foram categorias analíticas desenvolvidas pelo autor naquele momento, tal como ocorreu com a mercadoria, a produção, a mais-valia etc.

Nesse sentido, não parece razoável querer atribuir um sentido para expropriação e espoliação a partir de Marx, pois a acumulação primitiva é tratada pelo autor mais como um processo histórico do que como uma categoria de análise. Sem dúvidas o debate sobre espoliação e sobre expropriação carece de maiores reflexões teóricas na contemporaneidade dadas as particularidades do capitalismo na sua fase atual, mas é preciso cuidado para não que não se crie falsas polêmicas em torno dessa discussão.

Em Harvey (2004) a espoliação também denota um sentido de fraude ou roubo que se são por meio de ações estatais que favorecem a acumulação de capitais e colocam ativos imobilizados novamente em circulação no mercado, ou promovem processos de destruição criativa desvalorizando capitais imobilizados nos momentos de crise para que sejam alienados ou concedidos à iniciativa privada³³.

Destarte, tanto a expropriação quanto a espoliação podem ser empregadas para analisar as particularidades do capitalismo contemporâneo, desde que se observe o sentido de cada uma. No caso da presente pesquisa, o debate sobre espoliação aponta ser o mais adequado para analisar a gestão do patrimônio da União por se tratar de capitais imobilizados que podem ser colocados em circulação no mercado.

A tendência desses dois processos, previa Marx, era levar à centralização de capitais e expropriação de um capitalista pelo outro com a mundialização do capital, promovendo o desenvolvimento das técnicas produtivas e “entrelaçando todos os povos” (2012, p. 539). Na fase mundializada e financeirizada do capitalismo já não existem tantas possibilidades para liberação de capitais excedentes, assim as terras, os recursos naturais, as águas, elementos essenciais para reprodução da espécie

³¹ Expropriar no dicionário Michaelis significa tirar a propriedade ou a posse de alguém sobre alguma coisa por meios legais.

³² Espoliar no dicionário Michaelis significa tirar de alguém a propriedade de alguma coisa, por meio de fraude ou violência

³³ Um exemplo recente foi a privatização de aeroportos brasileiros que custarão bilhões aos cofres públicos e cujo montante arrecadado corresponde a menos do que o preço de uma aeronave nova por aeroporto vendido.

humana, se tornam alvo de cobiça do capital, principalmente nos países dependentes como o Brasil.

Nesse cenário a acumulação por espoliação vem se destacando nos processos contemporâneos de acumulação em tempos de financeirização da economia, refletindo diretamente no debate sobre o direito à cidade. No segundo pós-guerra, com a consolidação dos direitos sociais na Europa e do pacto fordista-keynesiano, a habitação foi alçada ao patamar de política pública com investimentos do Estado na construção de moradias populares. Porém, com a crise financeira que se manifestou na década de 1970 iniciou-se o processo de privatização das moradias populares como um dos pilares do projeto de neoliberalização da economia.

As soluções propostas pelo neoliberalismo, de acordo com Harvey (2008), visaram não só oferecer respostas econômicas para a crise como também tiveram o objetivo de restaurar o poder da classe da burguesia, enfraquecido com pacto fordista-keynesiano do período anterior. Isto posto, não menos importante que as medidas econômicas, foi aspecto ideológico do neoliberalismo que resgatou todo o ideário liberal de liberdade e individualidade em contraposição às ações do Estado.

Nesta perspectiva o imaginário da casa própria, da propriedade privada, ressurgiu como elemento estimulador das medidas de privatização dos estoques de habitação pública nos países por meio de subsídios oferecidos às famílias na compra destes imóveis. Mas, as medidas de financeirização implantadas com a neoliberalização da economia têm imposto pressões sobre imóveis ocupados por populações de baixa renda em todo o mundo, para que eles possam ser colocados à disposição do mercado, permitido o investimento de capitais sobre acumulados (ROLNIK, 2015).

Segundo, Rolnik, este domínio da espoliação tratada por Harvey tem se configurado como um processo de colonização das terras que tem gerado milhões de desabrigados por todo o planeta, no qual “o movimento de tomada das terras por um capital financeirizado tem assumido várias formas, e uma delas é a compra dos imóveis ocupados pelas famílias a partir da “regularização” da propriedade e de seu registro como propriedade privada” (2015, p. 161), expulsando essas famílias para mais longe ainda dos centros urbanos.

Em um primeiro momento, sem levar em conta as condições objetivas e materiais da população de baixa renda que ocupam irregularmente essas áreas e a própria lógica de reprodução do capital, parece atrativa a ideia de transferir o domínio das propriedades públicas ocupadas por essas famílias. Entretanto, quando Harvey mostra como esse processo ocorreu com as habitações públicas que foram privatizadas na Inglaterra, que possuía um padrão de proteção social mais avançado, percebe-se que não é bem assim, conforme se destaca:

À primeira vista, isso pareceu uma dádiva para as classes inferiores, que poderiam agora passar de locatárias a proprietárias a um custo relativamente baixo, obtendo o controle de um valioso ativo e aumentando suas posses. Mas, tão logo essa mudança de condição ocorreu, teve início a especulação imobiliária, particularmente nos locais centrais mais valorizados, à qual se seguiram o tráfico de influência, a enganação pura e simples ou a expulsão de populações de baixa renda para as periferias de cidades como Londres, transformando antigos conjuntos habitacionais destinados à classe trabalhadora em centros de intensa ocupação de imóveis pelas classes médias [*gentrification*]. perda de habitações a preços acessíveis levou ao surgimento de cidadãos sem-teto e da anomia social em muitos ambientes urbanos (HARVEY, 2004, p. 130)

O mais impressionante sobre os processos de espoliação contemporâneos é perceber que ao tratar dos problemas referentes às condições de habitação dos trabalhadores na Inglaterra na segunda metade do século XVIII, Engels já sabia que o problema da moradia não seria resolvido com o acesso à casa própria por parte dos trabalhadores e sabia, também, o que aconteceria com esses imóveis quando a economia entrasse em crise.

Para nossos operários das grandes cidades, a liberdade de movimento é a primeira condição vital. A propriedade da terra não pode significar para eles senão uma cadeia. Proporcionai-lhes casas que lhes pertençam em propriedade, predei-os de novo à terra, e rompereis a sua força de resistência à redução dos salários pelos fabricantes. Um operário isolado pode, chegado o momento, vender sua casinha; mas numa greve séria ou numa crise industrial geral todas as casas pertencentes aos proprietários teriam de apresentar-se no mercado para ser vendidas, e, por conseguinte, não encontrariam comprador ou, em todo caso, seriam vendidas a um preço muito inferior ao seu preço de mercado (1974, p. 74).

A partir da compreensão desses processos espoliativos Harvey (2014) vem defendendo o direito à cidade como uma luta para que a população possa definir a alocação dos recursos sobreacumulados de modo que a cidade possa ser usufruída por toda a sociedade. Mas, a lógica capitalista e o bloqueio à participação popular nos processos político decisórios têm feito com que os rumos do direito à cidade venham

sendo definidos por uma elite política movida por interesses particulares e ideais conservadoras, acirrando a desigualdade e a crise urbana.

Nesse contexto em que o direito à cidade surge como um meio e não um fim de um processo revolucionário, Harvey tem criticado a proposta “aparentemente progressiva de conceder título propriedade” para os ocupantes de áreas irregulares (2014, p.56), que tem como pano de fundo as orientações dos organismos internacionais a fim de liberar ativos financeiros e estimular a concessão de crédito.

Medidas como essa tendem a reforçar o ideal da propriedade privada e da cidade como valor de troca, gerando especulação imobiliária e esvaziando o significado da concepção de direito à cidade que defende o controle democrático nas decisões sobre a política urbana e a cidade como um valor de uso.

Todas essas estratégias do capital para liberalização de ativos imobilizados confrontam pautas progressivas como a do direito à cidade, reforma agrária, defesa dos direitos e povos e comunidades tradicionais e tantas outras que tem a terra como elemento central para garantia dos direitos e tem por trás a crise estrutural do sistema na sua fase financeirizada, onde os processos de espoliação e a captura do fundo público são imprescindíveis para garantir as taxas de acumulação.

O fundo público, segundo Salvador e Teixeira, é o que permite o Estado financiar suas ações, cuja fração mais visível são os recursos arrecadados “por meio de impostos, contribuições e taxas” (2014, p. 16-17) que representam parte da mais-valia socialmente produzida e que se expressa no orçamento anual do governo.

Entretanto, o fundo público não é composto somente por essas formas de arrecadação, bens e ativos que fazem parte da sua composição praticamente não são levados em consideração nas análises de políticas públicas tais como as terras públicas. Adam Smith (1996), um dos principais economistas clássicos, destaca que os fundos dos Estados são constituídos por “capital ou terras” (p. 275), o que significa dizer que o fundo público pode ser considerado como o conjunto de ativos econômicos, monetários e não monetários geridos pelo Estado.

Com base nesse raciocínio, pode-se afirmar que as terras integram o fundo público de duas formas. A primeira delas é como ativo imobilizado que, devido as características do capitalismo, possui um valor de avaliação; e, a segunda é com as

rendas dessas terras. Sobre isso, vale mencionar algumas colocações de Smith (1996, p. 278-281):

A terra é um fundo de natureza mais estável e permanente; em consequência a renda da terra do Estado tem sido a fonte principal da receita pública de muitas grandes nações que progrediram além do estágio pastoril [...] Embora não haja na Europa nenhum país civilizado que aufera a maior parte de sua receita pública da renda de terras que são propriedade dos Estados, em todas as grandes monarquias da Europa existem ainda muitas áreas de grande terra que pertencem à Coroa [...] Em toda grande monarquia da Europa, a venda de terras geraria uma soma muito grande de dinheiro [...].

Na visão do autor liberal as receitas do Estado deveriam ser para garantir a segurança nos casos de guerra, a justiça, os investimentos em obras públicas e a educação da população no sentido de aumentar a produtividade da nação. Dessa forma, a terra distribuída entre a nobreza feudal tinha como um dos objetivos garantir o suprimento durante os tempos de guerra, sendo justificável a sua concentração em nome da Coroa.

Porém, com a dinamização da economia e o surgimento dos exércitos modernos alterou-se a ordem e o volume dos recursos gastos com as guerras e assim Smith (1996) justificava que uma maior distribuição de terras entre a população torná-las-ia mais produtivas e, portanto, gerariam mais receitas do que as rendas geradas pelas terras naquele momento.

Willian Petty (1983), considerado o pai da economia política, relata na sua obra sobre *“o tratado de impostos e contribuições”* que, no século XVII, a riqueza da Irlanda constituída por dinheiro mal chegava a 1% da riqueza daquele país. Mas, com as transformações econômicas e com liberalização das terras a composição do fundo o público foi alterada.

Petty desenvolveu sua teoria durante o século XVII em meio aos conflitos internos e externos vivenciados pelo Reino Unido. Diante da realidade bélica que presenciava, Petty criticava os efeitos perniciosos que as guerras traziam para a produção e defendia que seria mais benéfico para a conservação do poder soberano elevar arrecadação de impostos aumentando a produção do que aumentar o território por meio de guerras com outros países.

Tomando como exemplo a Holanda que havia dado um salto nas relações comerciais, Petty também defendia que a Inglaterra deveria seguir os mesmos caminhos daquele país criando um sistema bancário forte e tornando os títulos de propriedades tão fixos quanto a terra por meio da criação de registros cartoriais.

A Aritmética Política de Petty era, nesse sentido, um estudo que tratava da arrecadação e dos gastos dos recursos do fundo público com a finalidade de manutenção do poder soberano cujas medidas propostas por ele não só foram implementadas e desenvolvidas como também se tornaram os pilares da sociedade burguesa.

Mas, o importante para esta pesquisa é chamar a atenção para a relevância das terras públicas na composição do fundo público e mostrar como a gestão dos imóveis da União pode impactar em diversas políticas sociais associadas ao uso da terra no campo e na cidade. No capítulo seguinte será mostrado como a renda fundiária da terra foi durante muito tempo a principal forma de arrecadação para a composição do fundo público no Estado patrimonial português.

Elaine Behring (2008), assim como Evilásio Salvador e Sandra Teixeira (2014), ressalta a importância que o fundo público tem para o financiamento das políticas sociais, principalmente em tempos de ajuste fiscal. Porém, as medidas de ajuste fiscal também trazem reflexos para a arrecadação de recursos que alimentam o fundo público, por isso a necessidade incessante do capital de capturar outras parcelas do fundo público como os imóveis públicos.

Não é fácil dimensionar com exatidão a proporção que os imóveis públicos possuem na composição do fundo público brasileiro, mas, com base nos dados do Balanço Geral da União³⁴ - BGU, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, é possível estimar essa proporção, pois muitos imóveis não são contabilizados por não

³⁴ O Balanço Geral da União - BGU é um documento que integra a prestação de contas da Presidência da República e traz as demonstrações contábeis do Governo com base em informações extraídas do Sistema Integrado da Administração Financeira – SIAFI e contém os balanços patrimonial, orçamentário e financeiro e as demonstrações das variações patrimoniais. Os dados do BGU apresentados nessa pesquisa são de 2016 e são meramente ilustrativos, pois, provavelmente, ocorreram variações nesses dados nos balanços de 2017 e 2018, o que não interfere no resultado desta pesquisa.

estarem devidamente identificados e cadastrados nos sistemas de gestão do patrimônio da União.

Os ativos são divididos no BGU em *ativos circulantes*, compostos pelas receitas que o Governo pode dispor no curto prazo, como por exemplo, as receitas que compõem o orçamento; e, os *ativos não circulantes*, aqueles disponíveis em longo prazo, como, por exemplo, as dívidas inseridas na dívida ativa e os ativos imobilizados, constituído por bens móveis e imóveis.

Somente a parte imobilizada corresponde a R\$ 927,49 bilhões, o que corresponde a aproximadamente 20% do fundo público contabilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional, sendo que R\$ 839,09 bilhões são de bens imóveis, ou seja, corresponde a 90% do imobilizado, e desses imóveis ainda afluem rendas de alugueis, concessões, impostos, taxas etc, contabilizados nos ativos circulantes.

Salvador e Teixeira (2014) apontam alguns elementos que contribuem para uma leitura crítica do orçamento público ao serem analisados a partir de uma perspectiva de totalidade que leve em consideração os interesses econômicos internos e externos, pois refletem as disputas políticas em torno dos recursos públicos, tais como a direção e a magnitude dos gastos empregados na implementação das políticas sociais.

Os imóveis públicos como parte do fundo público também devem ser analisados levando em consideração as disputas e os interesses existentes. Entretanto, a análise da gestão dos imóveis públicos requer, ainda, que sejam levadas em consideração algumas particularidades inerentes a esses ativos, tais como a classificação e a utilização de cada imóvel. Mas, se o orçamento é a expressão mais visível do fundo público, conforme destacam Salvador e Teixeira (2014), os ativos imobilizados constituem a parte menos visível desse universo, pois poucos são os dados e informações divulgadas oficialmente relativos aos imóveis da União.

3.1 Das origens do Estado patrimonial à criação da Diretoria do Patrimônio Nacional.

Em se tratando de Brasil, os antecedentes históricos da gestão do patrimônio da União têm como marco inicial o ano de 1822 quando o país se tornou independente do reino de Portugal. No entanto, apesar da independência o modelo de gestão fundiária adotado por Portugal continuou vigente no país por mais alguns anos sendo executado pelas mesmas instituições e estruturas burocráticas criadas em 1808 para dar conta dos negócios e interesses da Coroa.

Por esse motivo a gestão dos imóveis públicos no país deve ser compreendida como uma continuidade do modelo de gestão adotado por Portugal. Existe uma narrativa que se consolidou que diz que a história da SCGPU tem início no ano de 1850 com a promulgação da Lei nº 601 daquele ano, conhecida como Lei de Terras, que criou a Repartição-Geral de Terras Públicas (CARDOSO, 2010; RESCHKE, 2010; MOREIRA, 2018).

Mas, como será mostrado adiante, trata-se de uma história equivocada, pois, desde seus primórdios, a gestão do patrimônio da União esteve na maior parte da sua história vinculada ao Ministério da Fazenda, criado pelo Alvará de 28 de junho 1808 com o nome de Thesouro Geral Público.

Sabe-se que a vinda da Família Real para o Brasil tem a ver com o avanço das tropas napoleônicas pela Europa no momento em que regimes absolutistas estavam sendo derrubados com a expansão do capitalismo. Nesse contexto, os ingleses que já eram um país capitalista tinham interesse em expandir suas relações comerciais para territórios até então explorados exclusivamente por Portugal. Do outro lado, a Coroa Portuguesa ameaçada pela revolução burguesa buscava conservar seus poderes mantendo o domínio sobre as colônias estrangeiras.

Portanto, a vinda da Família Real para o Brasil está relacionada com a expansão do capitalismo e com o avanço do liberalismo burguês pela Europa dentro de um contexto histórico em que este modo de produção tornou-se mundialmente hegemônico. Todavia, é importante observar que tais transformações ocorreram em

conformidade com as particularidades e temporalidades que caracterizaram a formação histórica de cada país.

De acordo com David Harvey, “as matérias-primas pelas quais os estados burgueses se moldaram, deixaram suas marcas nas formas de Estado contemporâneas” (2006, p. 93), logo, as características do Estado brasileiro se tornam mais compreensíveis quando consideradas as particularidades da sua formação social, articuladas ao processo de desenvolvimento desigual e combinado de expansão do capitalismo (TROTSKY, 1978).

Partindo dessa concepção, entende-se importante resgatar na história portuguesa a criação de alguns institutos jurídicos presentes na legislação patrimonial, uma vez que ao se analisar a gestão do patrimônio público a partir de uma perspectiva de totalidade, pautada no materialismo histórico e dialético, a compreensão da gênese do objeto torna-se fundamental.

Além de conhecer a sua gênese, é preciso entender, ainda, como as dimensões da dialética – universalidade, particularidade e singularidade – se manifestam no movimento real do objeto. Do ponto de vista Hegeliano, a universalidade se expressa nas leis gerais que definem a gestão do patrimônio da União, expressando o caráter racional e universal do Estado.

Sob a ótica materialista, conforme discutido no primeiro capítulo, a universalidade corresponde à produção universal existente na natureza, cuja produção humana assume um caráter de generalidade determinada pelas normas sociais. Nesse contexto, as leis que regem a gestão do patrimônio da União são consideradas legislações que determinam a produção e por ela são determinadas. Por isso, tais legislações, por estarem no âmbito da generalidade, precisam ser analisadas junto com o movimento geral da produção.

Aplicada à análise da gestão patrimonial, a particularidade corresponde às condições objetivas oferecidas pela estrutura estatal para execução das normas gerais, tais como corpo técnico, orçamento, materiais, equipamentos etc. Além do movimento geral da produção e das legislações gerais, essa dimensão é determinada pelas disputas políticas no interior da administração pública e pelas concepções ideológicas dos gestores com relação ao fim a ser dado para a propriedade pública.

A terceira a dimensão, a singularidade, se expressa nos resultados apresentados por uma determinada gestão, de modo que os dados, os números e as informações das ações executadas demonstram quais aspectos das normas gerais foram priorizados dentro das condições objetivas oferecidas pela estrutura estatal. Trata-se de uma dimensão que reflete o direcionamento e as escolhas dos gestores dentro das possibilidades que dispõem.

Essas três dimensões constituem a totalidade do processo e do método de análise. Sem conhecer as particularidades que fazem a mediação entre as leis gerais e os resultados de uma gestão em um dado momento histórico não é possível fazer uma leitura crítica desses resultados e compreender suas características. Como cada gestão reflete um momento histórico, a historicidade da gestão do patrimônio da União é um elemento central neste capítulo para explicar as suas características.

Como foi escrito anteriormente, uma das funções do Estado é garantir o processo de reprodução ampliada do capital regulando as relações de produção através de normas gerais e por meio de mecanismos coercitivos que garantem a manutenção da segurança e da ordem. Dentro dessa lógica as legislações patrimoniais determinam a produção ao possibilitar a reprodução ampliada do capital e contribuir com a reprodução da força de trabalho. Mas, ao mesmo tempo, essas legislações também determinam a distribuição da riqueza nacional ao instituir a cobrança de rendas fundiária dos bens imóveis pertencentes à União e ao definir os critérios e a forma de destinação desses imóveis.

Tendo em vista que história do Brasil está imbricada com a história de Portugal é preciso tomar como ponto de partida a história que precede instalação da Coroa portuguesa no Brasil para compreender melhor a origem dos institutos jurídicos, as diferentes tipologias de bens imóveis presentes legislação patrimonial e a estrutura burocrática que foi criada para fazer a gestão desses imóveis quando a família real chegou ao Brasil.

O reino de Portugal tem sua origem na instalação dos godos e visigodos na Península Ibérica no fim do século III com o enfraquecimento do império romano. De acordo com Raymundo Faoro “a Península Ibérica teria sido conquistada, mas não

germanizada” (2012, p. 30), devido à forte influência que o direito romano exercia sobre aqueles povos.

Dos visigodos veio a tradição pelo direito escrito, dos godos a permanência dos costumes que muitas vezes se sobrepunham ao direito formal visigótico. No século VIII a Península Ibérica foi conquistada pelos sarracenos, povos árabes do norte da África, e reconquistada novamente no século XII pelo primeiro rei Afonso Henriques que declarou como suas as terras conquistadas dos sarracenos no ano de 1140 (FAORO, 2012).

Apesar de a conquista sarracena ter arruinado com a ordem política visigótica, Faoro afirma que esta permaneceu viva ao longo dos séculos ao ser transmitida pela tradição, criando assim uma linha ideológica com o reinado da reconquista. Na tradição visigótica cabia ao rei reinar (*regnare*), ser o chefe da guerra, e aos seus senhores o trabalho da terra (*dominare*), porém, essa divisão não se confunde com as características do modo de produção feudal da época, imprimindo características próprias ao Estado português.

Faoro destaca que o alargamento territorial obtido por meio da guerra e da conquista constituía a base sobre a qual se estruturava o poder da Coroa portuguesa, “num tempo que as rendas eram derivadas predominantemente do solo” (2012, p. 19). Assim, o autor coloca que o Estado português se caracterizava por ser um Estado patrimonialista, com uma estrutura burocrática desenvolvida que fazia com que as relações de poder entre a monarquia e seus súditos se diferenciasssem dos demais países ocidentais, tendo em vista que:

O feudalismo não cria, no sentido moderno, um Estado. Corporifica um conjunto de poderes políticos, divididos entre a cabeça e os membros, separados de acordo com o objeto do domínio, sem atentar para as funções diversas se privativas, fixadas em competências estanques. Desconhece a Unidade de comando – gérmen da soberania –, que atrai os fatores dispersos, integrando-os; apenas concilia, na realização da homogeneidade nacional, os privilégios, contratualmente reconhecidos, de uma cama autônoma de senhores territoriais. (FAORO, 2012, p. 36)

No estado patrimonial a doação de terras não implicava necessariamente a obrigação de prestação de serviços futuros ao rei, os serviços militares eram pagos e não constituíam uma atividade exclusiva da nobreza, assim como o domínio das terras

doadas aos nobres proprietários também não implicava na perda do monopólio real sobre elas.

A propriedade territorial em Portugal, donde fluía maior parte das rendas reais nos primórdios da monarquia portuguesa, era explorada de dupla maneira segundo Faoro. A primeira delas era por meio do cultivo direto e da pecuária nas vastas terras que pertenciam à Coroa, a segunda era de forma indireta com arrendamentos temporais ou por meio de concessões de aforamentos originários do direito romano.

Nos contratos de aforamento – que existem até hoje – o Estado transfere parte do direito real sobre a terra, mas conserva uma parte que lhe assegura o domínio pleno sobre o imóvel e lhe permite extrair rendas anuais em virtude da utilização do mesmo. Nesse tipo de concessão toda vez que o domínio útil do imóvel é alienado, ou seja, quando a parte concedida ao foreiro é vendida para uma terceira pessoa, o cessionário é obrigado a pagar uma taxa chamada laudêmio. Sobre esse instituto jurídico Faoro escreve que:

A concessão de forais permitiu melhor sistema de cobrança, com o arrendamento dos direitos aos concelhos, mais tarde aos particulares. Facilitava-se com a medida, além disso, o amedamento das arrecadações, numa prematura transformação da economia natural para uma economia monetária (2012, p. 22-23).

Apesar da característica agrária da monarquia portuguesa, o Reino de Portugal se destacou mesmo pela vocação do país para o comércio marítimo diante da localização privilegiada da Península Ibérica, o que contribuiu para a expansão do capitalismo mercantil nos séculos XIII e XIV. Nesse contexto, o povoamento das cidades litorâneas e a ascensão de uma burguesia comercial alteraram a relação entre campo e cidade provocando a diminuição da disponibilidade de força de trabalho camponesa dentro do reino.

Das contradições e conflitos provocados por uma burguesia que se fortalecia e uma aristocracia que se enfraquecia ocorreram revoltas durante o século XIV que resultaram no fortalecimento do poder monárquico soberano, que passou a concentrar as funções de reinar e dominar o território, ou seja, administrar as questões políticas e econômicas, além de garantir a segurança interna e externa.

De acordo com Faoro (2012), na segunda metade do século XIV foi publicada a Lei de Sesmarias, principal instrumento utilizado na colonização do Brasil, cujo objetivo

era forçar a fixação de parte da população no campo evitando o êxodo rural e estimular a produtividade de terras incultas diante da crise agrária vivenciada no país, permitindo a expansão do comércio marítimo e a atenuação dos conflitos com a burguesia comercial.

No contexto das crises e revoltas do século XIV o Estado patrimonial português se aperfeiçoou e se estruturou em torno de uma burocracia que tinha como função defender não apenas os interesses do rei, mas os interesses nacionais, sendo o embrião da perspectiva moderna de soberania nacional que iria se difundir a partir do século XVII.

A estrutura racional burocrática criada para dar conta das tarefas do Estado, que se organiza a partir de normas jurídicas escritas, é chamada por Faoro (2012) de *estamento*. De acordo com o autor o estamento corresponde ao conjunto de órgãos públicos que dão materialidade à execução das ações públicas, o que pressupõe a existência de instalações físicas na forma de bens imóveis que servem como locais de trabalho e/ou residências para o corpo de funcionários desse estamento.

Com características similares a de um Estado absolutista, mas que o diferencia em virtude do seu caráter racional legal, Raymundo Faoro faz a seguinte observação sobre Estado patrimonial:

As duas realidades, absolutismo e funcionalismo, estão em germe no Estado patrimonial de estamento, sem com elas se identificar. Reduzido o estamento a uma comunidade de dependentes do tesouro da Coroa, haverá a sua degradação à burocracia – embora uma burocracia de caráter aristocrático, com uma ética e um estilo de vida particularizados, impregnado do espírito pré-capitalista. [...]. O estamento – estado-maior da autoridade pública – apressa, consolidando-a, a separação entre a coisa pública e os bens do príncipe. O reino não é mais o domínio do rei: o soberano é o domínio da nação. Os delegados do rei, com direitos próprios que estamento prestigia, não representam sua casa, senão seu país. Quem delimita as fronteiras, que o Estado patrimonial não lograra firmar, são os juristas, agora com o primeiro lugar nos conselhos da Coroa. A tradição que o direito romano derramara, em resíduos sem coerência, ganha caráter racional, consciente, concertado – graças à palavra acertada, respeitada, dos juristas. (2012, p. 63)

Da separação entre o público e o privado, que na verdade mais mistura do que se separa, surge uma categoria de imóveis distinta dos bens de domínio particular, os *próprios nacionais*, imóveis pertencentes ao Estado, utilizados no interesse da

administração pública para instalação de repartições ou para servirem de residência dos funcionários estatais.

O Estado português possuía diferentes instrumentos jurídicos e diferentes tipos de classificação dos seus bens imóveis. A classificação de cada bem e os instrumentos jurídicos utilizados na destinação desses bens foram determinantes no processo de distribuição das terras e na distribuição das rendas fundiária, influenciando na produção de um modo geral.

Em síntese, os principais mecanismos de distribuição de terras eram as sesmarias, associadas ao cultivo, e o regime enfiteutico, representado pelos contratos de aforamento. Neste último, os proprietários particulares³⁵ têm o poder de alienar ou arrendar a parte que lhes cabe, considerada o domínio útil do imóvel, sendo obrigados a pagar rendas anuais ao poder público, o foro, em razão do domínio pleno que pertence ao Estado.

Além dessas duas formas de distribuição da terra, havia, ainda, os próprios reais ou próprios nacionais, imóveis utilizados no interesse da administração pública. A distribuição e a classificação de cada bem imóvel estavam assentadas no domínio territorial da Coroa, a partir da concepção de soberania herdada do direito romano, que as vinculavam às decisões do Rei.

O Estado patrimonialista português marcado pelo monopólio da terra, pelo controle comercial e pela distribuição do poder aristocrático na estrutura estamental permitiu que Portugal criasse um vasto patrimônio e despontasse como potência mercantil mundial antes da consolidação do capitalismo industrial.

No entanto, esse mesmo Estado patrimonialista que ensejou o sucesso dos empreendimentos comerciais da Coroa impediu séculos mais tarde que as atividades industriais se desenvolvessem em Portugal e nas suas colônias, pois a competitividade industrial, norteadas pelos pressupostos liberais, era tida como uma ameaça à manutenção do poder Real português assentado no domínio sobre a terra. (FAORO, 2012).

³⁵ Os contratos de aforamentos, por mais que sejam irrevogáveis, são considerados concessões, pois o domínio do bem continua pertencendo ao Estado.

Quando a família real se refugiou no Brasil junto com sua corte em 1808, a estrutura do Estado patrimonial português teve que se instalar no país, exigindo a construção de casas, edifícios públicos, aberturas de ruas etc., para comportar o estamento burocrático e as atividades do reino.

Nesse contexto, a Coroa portuguesa buscou controlar o fluxo e o avanço das ideias liberais e republicanas que ameaçavam a sua estabilidade, decretando em 13 de maio de 1808 a criação da Imprensa Régia com a finalidade de regular as impressões e publicações que circulavam no Brasil (NEVES, 2002).

Apesar da construção de palácios e prédios que alteraram o espaço urbano do Rio de Janeiro, a chegada da família real em solo brasileiro e a instalação do estamento e da elite burocrática no país provocaram a desapropriação de imóveis de comerciantes e moradores locais, incorporando-os aos domínios Reais, muitas vezes sem indenização (FAORO, 2012).

Dentre as instituições criadas para estruturar o funcionamento do Estado patrimonial português no Brasil, destaca-se a criação do Erário ou Thesouro Real, responsável por cuidar da administração, arrecadação e distribuição referentes aos negócios do Coroa, o que incluía a gestão dos próprios reais, conforme disposto no Alvará de 28 de junho 1808:

Eu O Principe Regente faço saber aos que este Alvará com força de Lei virem, que sendo indispensavel nas actuaes circumstancias do Estado estabelecer quanto antes nesta Cidade Capital um Erario ou Thesouro Geral e Publico, e um Conselho da minha Real Fazenda, para a mais exacta Administração, Arrecadação, Distribuição, Assentamento e Expediente della, de que pende a manutenção do Throno, e o bem commum dos meus fieis vassallos; (BRASIL, 1891, p. 74)

O documento destacava a diversidade de fontes de rendas da Coroa e dizia que a renda dos próprios reais ou outros renditos de mesma natureza deveriam ser computadas no erário até décimo quinto dia após o vencimento. O Alvará criava, ainda, o Conselho da Real Fazenda, órgão colegiado presidido pelo presidente do Real Erário, responsável por cuidar dos assuntos relacionados aos negócios da Coroa no Brasil e ilhas adjacentes, à exceção daquilo que dizia respeito aos assuntos de povoação, cultivo de terras e sesmarias que cabiam à Mesa do Desembargo do Paço.

Desse modo, havia no estamento português uma separação de competências relacionadas ao uso, à distribuição e à extração de rendas das terras. Ao Tesouro Nacional cabia a função de arrecadar as rendas monetárias oriundas dos contratos celebrados pela Coroa, dentre eles os contratos de arrendamento dos próprios reais. Já as questões mais relacionadas à produção, como a povoação e o cultivo, estavam sob a responsabilidade da Mesa do Desembargo do Paço.

O Alvará de 28 de junho de 1808 permaneceu vigente até promulgação da Lei de 04 de outubro de 1831 que alterou a estrutura organizacional do Tesouro Geral e mudou a sua denominação para Tesouro Publico Nacional quando o Brasil já era um país independente de Portugal.

A Lei de 04 de outubro de 1831 manteve as competências relativas à administração, arrecadação, contabilidade e fiscalização das receitas e despesas nacionais e acrescentou de forma explícita, pela primeira vez, a responsabilidade do Tesouro Nacional pela “suprema administração de todos os bens próprios da nação, que não estivessem por Lei à cargo de outra repartição pública”, o que incluía o registro, a avaliação e a contabilidade desses imóveis nos balanços contábeis da nação, bem como a cobrança das taxas rendas geradas por esses bens.

Apesar da fuga para o Brasil diante dos acontecimentos na Europa e da criação de uma imprensa régia para tentar frear o avanço das ideias liberais e republicanas dentro da colônia, a instalação da família real no país não conseguiu evitar que as ameaças que a expansão do capitalismo trouxe para Portugal deixassem de afetar a manutenção do domínio português sobre a colônia brasileira.

A abertura dos portos em 1808, condição imposta pela Inglaterra para escoltar a família real para América, acabou com o pacto colonial permitindo que os produtos brasileiros passassem a ser vendidos diretamente para a Inglaterra sem o intermédio de comerciantes portugueses (FAORO, 2012). Das contradições advindas da reorganização das relações comerciais da Coroa com a Inglaterra, bem como da instalação do aparato estatal no Brasil, originaram-se conflitos entre a elite local, formada por latifundiários e burocratas, ocupantes de postos de menor prestígio no interior do estamento, e a elite portuguesa, formada por comerciantes e aristocratas que haviam permanecido na metrópole.

Em razão desses conflitos dom João VI retornou para Portugal no ano de 1821, deixando seu filho dom Pedro I no Brasil, que no ano seguinte tornou-se imperador com independência do país. Por causa da queda da arrecadação e o enfraquecimento do comércio, a elite comercial e a aristocracia portuguesa exigiram a volta do Rei ao país no momento em que discutia uma nova Constituição liberal prevendo a recolonização do Brasil.

Do outro lado, deputados brasileiros foram à Portugal para a assembleia constituinte esperando estabelecer um tratamento igualitário entre portugueses e brasileiros, mas se defrontaram com uma proposta imediatamente oposta. O resultado foi a ruptura da colônia com a metrópole num processo de independência que tornou o príncipe herdeiro rei do Brasil

Entre os anseios liberais e os temores republicanos que fizeram com que dom Pedro I se tornasse imperador Brasil em 1822, havia uma disputa em torno da distribuição de terras brasileiras que se evidencia na suspensão da concessão dos títulos de sesmarias³⁶ e com a separação da propriedade privada dos domínios do Estado, ao ser reconhecida como um direito inviolável dos cidadãos na “*Constituição Política do Império do Brasil*” de 1824.

Ao retornar para Portugal, dom João VI levou embora aproximadamente 85% das moedas de ouro e prata que havia no Brasil, deixando o país sem recursos para cobrir as despesas públicas orçadas para aquele ano. A medida causou um desequilíbrio nas finanças públicas e debilitou o estamento burocrático provocando a formação de novas alianças.

Como na política não existem espaços vazios, com a retração do comércio português e o enfraquecimento da burocracia estatal diante do retorno rei para a metrópole, uma nova classe política territorial oriunda dos estados do sul e sudeste ascendeu politicamente, reestabelecendo o elo de dependência do Estado brasileiro com o comércio estrangeiro (FAORO, 2012).

Por conta de todas essas mudanças o Brasil se tornou um mercado bastante lucrativo para a Inglaterra, cujas relações comerciais possibilitavam ao país inglês a importação de produtos agrícolas a preços reduzidos e, ao mesmo tempo, permitia a

³⁶ A concessão de sesmarias foi suspensa por meio da Resolução nº 76, de 17 de julho de 1822.

liberação de parte do capital sobreacumulado através de investimentos e empréstimos que rendiam altas taxas de juros diante da escassez de moedas no país. Assim, por mais que os resultados da balança comercial demonstrassem que Brasil exportava mais do que importava na relação comercial com os ingleses, essa relação sempre se mostrou mais vantajosa para eles.

O estreitamento das relações comerciais com a Inglaterra estimulou, ainda, um duplo movimento que alterou as relações de produção no país. O primeiro foi o fim do tráfico de escravos com a mudança gradual em direção ao trabalho livre, de modo que a circulação de mercadorias e o consumo interno pudessem ser ampliados com o trabalho remunerado. O segundo foi o reconhecimento constitucional da propriedade privada que tornou a terra um bem comerciável, livre de vínculos com Estado, ampliando as possibilidades de empréstimos bancários a partir de um sistema de hipotecas.

No âmbito normativo, as alterações nas relações de produção começaram a ganhar contornos legais no ano de 1850 com a publicação da Lei Eusébio de Queiroz³⁷, que proibia o tráfico internacional de escravos e, em seguida, com a Lei de Terras³⁸, que regulamentava a aquisição de terras devolutas e estabelecia procedimentos para validação das sesmarias e legitimação das posses cultivadas, criando mecanismos de distinção entre as terras públicas e privadas.

Apesar de essas legislações terem sido publicadas em 1850, as discussões sobre o fim do tráfico negreiro e sobre discriminação das terras devolutas tiveram início em 1826 com a assinatura do tratado entre Brasil e a Grã-Bretanha no qual o Brasil se comprometia a considerar pirataria o comércio de escravo num prazo de três anos contados a partir da assinatura do acordo.

Naquele mesmo ano também foi apresentado o primeiro projeto que tratava da discriminação das terras devolutas, de autoria do Senador Nicolau Pereira de Campos Vergueiro. Defensor da proposta lide doá-las, o Sr. Vergueiro foi quem solicitou na constituinte de 1822 a suspensão das datas de sesmarias até que houvesse uma nova legislação regulamentando a questão fundiária no país.

³⁷ Lei nº 581, de 04 de setembro de 1850.

³⁸ Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850.

No discurso que antecede a leitura do projeto, O Sr. Vergueiro dizia que era preciso por fim aos problemas pretéritos causados por aquele instituto, assim como evitar novos problemas com a ocupação indiscriminada de terras públicas, pois, argumentava ele:

São bem conhecidos os grandes abusos que têm resultado da nímia facilidade na concessão das sesmarias [...] O abuso foi ao principio tão immoderado, que no fim do século XVII julgou-se necessário tomarem-se algumas medidas sobre esse objecto; principalmente acerca da extensão das datas, que então forão reduzidas a três léguas quadradas; mas bem se vê que este espaço de terreno não póde jámais ser cultivado por um só lavrador, por mais poderoso que se possa imaginar, principalmente quando se considerar que este solo estava todo coberto de maltas intransitaveis; [...] esta pratica veio impedir a cultura, perturbar o direito de propriedade, e o que mais é, a servir de obstáculo à civilização, porque alongando-se os cultivadores, e separando-se com grandes intervallos, não só vierão as produções do sólo a perder o seu valor, não havendo boas estradas para o facil transporte, como tambem tornarão-se incommunicaveis ao trato urbano e civil os possuidores e habitantes do sertão. (BRASIL, 1874, p.13)

Na proposta inicial do Sr. Vergueiro, todas as terras que não fossem tidas como sendo de domínio privado deveriam ser consideradas pertencentes ao patrimônio público e ao domínio nacional, cabendo à fazenda nacional arcar com as despesas de medição, realizar as vendas e emitir os títulos de domínio. Na mesma lógica, os recursos obtidos com a venda das terras deveriam integrar os cofres da fazenda nacional.

Integrante de uma vertente liberal moderada que se tornou conservadora ao assumir o poder, o Sr. Vergueiro foi um dos regentes da trina provisória quando dom Pedro I abdicou ao trono em 1831 (FAORO, 2012), no mesmo ano em que uma das principais legislações sobre bens da União foi aprovada com vistas a resolver problema de ocupações irregulares em áreas de domínio do Estado ao mesmo tempo em que possibilitaria elevar a arrecadação do Tesouro Nacional.

Trata-se da Lei de 15 de novembro 1831, uma lei orçamentária que estabeleceu que os terrenos de marinha seriam postos à disposição das Câmaras Municipais para construção de logradouros públicos e/ou para concessões de aforamentos aos em uma lei, aquele dispositivo pode ser entendido como a primeira alternativa para regularizar ocupações que já vinham sendo questionadas há mais de um século.

O impasse sobre a ocupação dos terrenos de marinha foi levantado pela primeira vez na Ordem Régia de 21 de outubro de 1710, quando o Rei de Portugal questionou, ao então governador do Rio de Janeiro, sobre a construção de casas nas áreas de marinha às quais no entendimento do Soberano deveriam permanecer desimpedidas para os serviços reais e defesa do território por terra (MADRUGA, 1928).

Quinze anos mais tarde, em 1725, dom João encaminhou nova ordem régia ao governador do Rio de Janeiro solicitando um parecer em virtude das denúncias reiteradas do Provedor da Fazenda Real onde se diziam que as casas continuavam a avançar em direção ao mar e dentre pouco as praias ficariam sem as suas marinhas.

No ano seguinte, após ouvir o governador do Rio de Janeiro, dom João determinou que fossem proibidas novas edificações nas praias e que as existentes parassem de avançar em direção ao mar por se tratar de um bem público. No entanto, dom João, reconhecendo a onerosidade da remoção daquelas ocupações, decidiu manter as edificações existentes desde que cessassem as novas construções.

Um ano antes da publicação da Lei de 15 novembro de 1831 ser aprovada, o Ministro da Marinha à época, Francisco Vilela Barbosa – o marquês de Paranaguá – apresentou um relatório na Câmara dos Deputados expondo os problemas e os trabalhos executados pela sua pasta com relação aos terrenos de marinha, onde se dizia:

Outro trabalho importante a que o governo tem mandado proceder é a planta topographica das marinhas desta cidade, afim de se formar sobre ella um plano de melhoramento para todas as praias; demarcando os terrenos de marinha e assignando os que se julgue conveniente distribuir e aforar em virtude de alguma medida legislativa, a qual já foi proposta por meu antecessor na passada sessão; medida em que vai muito o interesse da fazenda nacional, e porque insta de que depende a decisão de muitos requerimentos de partes, **ou interessados na conservação e posse dos terrenos que occupão sem título ou que pretendem se lhes conceda occupar por aforamentos.** Este trabalho está adiantado, tendo-se já tirado cópia em ponto grande da planta levantada desde o Flamengo até ao Aterrado (BRASIL, 1878, p. 227, grifos nosso).

Após a leitura do relatório houve um intenso debate entre os parlamentares sobre a necessidade de criar uma alternativa para regularizar a situação dos terrenos de marinha, mas, mais do que permitir o aforamento desses terrenos, também era

preciso definir precisamente a extensão desses terrenos por meio de alguma metodologia de identificação que fosse baseada em parâmetros legais.

O impasse com relação à ocupação dos terrenos de marinha, como se percebe, vem desde antes da chegada da família real ao Brasil, mas pouca atenção foi dada ao assunto mesmo após a chegada da Corte país, período em que houve um crescimento das cidades litorâneas. Essa foi, inclusive, uma das críticas levantadas por Faoro (2012) sobre a estrutura burocrática instalada no país que, segundo ele, não observou as reais necessidades do território, sendo importada para América como se estivesse em Lisboa. Na opinião de Faoro teria sido muito mais proveitoso se a Coroa tivesse se preocupado com a elaboração de mapas, abertura de estradas e realização de estudos sobre a navegação e demais necessidades do território do que simplesmente trazer um corpo burocrático inapto para lidar com a realidade local.

Mas, retomando à legislação de 1831, cumpre observar que este normativo foi de suma importância para o ordenamento territorial brasileiro ao ter autorizado os presidentes das províncias a concederem aforamentos nos terrenos de marinha, mediante requerimento ao Tesouro Nacional. Porém, a norma não foi precisa em definir a extensão e os parâmetros de identificação desses terrenos.

Diante dessa lacuna o Sr. Vergueiro, que no ano de 1832 ocupava o cargo de Presidente do Tesouro Nacional, encaminhou instruções aos presidentes das províncias definindo as marinhas como a faixa de terreno de 15 braças contadas a partir “do ponto onde chega a maré das maiores enchentes”, reproduzindo o conceito que contava de um Aviso real de 1818. (MADRUGA, 1928, p. 498).

Desde então foi considerado que os terrenos de marinha são aqueles compreendidos na faixa de 33 metros a partir da linha preamar média de 1831. Com isso, criou-se uma tipologia de bem imóvel pertencente à União que foi incorporada nas legislações patrimoniais e está presente no artigo 20 da Constituição Federal de 1988.

No entanto, o incremento da arrecadação que se pretendia com a criação dos terrenos de marinha na legislação 1831 estava condicionado à demarcação desses terrenos pelas Câmaras Municipais. Trata-se de um procedimento indispensável para a regularização e registro de qualquer bem imóvel e no caso dos terrenos de marinha é o que permite extrema-los das áreas alodiais passíveis de alienação.

Contudo, a demarcação é um problema que se arrasta até os dias atuais e são muitos os debates parlamentares registrados nos anais da Câmara sobre os motivos da demarcação dos terrenos de marinha não ter sido concluída, mas esse é um debate extenso e complexo que exigiria a realização de uma pesquisa específica para abordá-lo com o rigor que a discussão merece.

Uma hipótese que pode ser lançada é que a ocupação dessas áreas sempre ocorreu com anuência das autoridades locais onde estão situadas ou foram ocupadas pelas próprias autoridades que se apropriaram de áreas públicas como se suas fossem, uma espécie de patrimonialismo das elites locais que se sobrepôs ao patrimonialismo da Coroa.

Nessa perspectiva, a demarcação dos terrenos de marinha e as concessões aforamentos não significam transformar os bens públicos em bens privados e sim o inverso, fazendo com que bens que eram tidos como privados por seus ocupantes se tornem de domínio estatal ensejando cobranças pela utilização dos mesmos, o que na cultura brasileira nunca foi uma tradição.

Com relação às terras devolutas a lógica era semelhante, uma vez que a demarcação das terras poderia a perda de um vasto território daqueles que se diziam proprietários, transformando-as em domínio público. Mas, diferente dos terrenos de marinha que tem a extensão do domínio público baseada na faixa de 33 metros a partir da linha preamar de 1831, nas terras interiores a extensão das propriedades privadas deveria ser medida pelo cultivo, porém muitas foram as terras incultas consideradas de domínio privado. Nesse aspecto, Sanches (2008) ressalta que vários foram os órgãos criados na segunda metade do século XIX para dar conta da demarcação das terras devolutas sem que tenham logrado êxito³⁹.

Para Clóvis Moura (1994) a Lei de Terras resulta da movimentação dos proprietários fundiários diante da iminência da abolição da escravidão, pois ao se estabelecer que a compra fosse a única forma de aquisição de terras buscava-se

³⁹ A autora cita como exemplo a Repartição-Geral de Terras Públicas, as Repartições Especiais de Terras Públicas, o Registro Geral e a Estatística das Terras Públicas e Possuídas e a Inspetoria de Terras e Colonização, todas variantes da Repartição-Geral de Terras públicas criada com a Lei de Terras.

impedir que os negros tivessem acesso à terra por meio de doações por parte do Estado.

Em meio ao discurso liberal dos defensores da Lei de Terras havia um viés racista que acreditava que o progresso econômico do país ocorreria com a colonização e com o embranquecimento da população. O racismo, nesse sentido, é um dos elementos estruturantes da questão fundiária, porque, de um lado, privou os negros do acesso à terra no campo, e do outro, os excluiu do trabalho formal, contribuindo para a formação dos cortiços e favelas urbanas.

No total, os negros e mulatos, ditos “livres e libertos”, constituirão o subgrupo populacional que mais crescerá no decorrer do século XIX. Nas áreas rurais, exercerão atividades ligadas principalmente à agricultura/pecuária de subsistência. Nas cidades e vilas, desenvolver-se-ão nos ramos de serviços em geral, na produção artesanal e ainda em atividades manufatureiras. Muitos, entretanto, não encontravam outras atividades além do trabalho ocasional em atividades de pequenos serviços, quando não se encontravam em situação de privação de trabalho. (THEODORO, 2008, p. 21)

Enquanto para o europeu branco a colonização estimulada pela Lei de Terras possibilitou a aquisição de terras em outro país, para os negros a conexão desse processo com a abolição da escravidão estava relacionada à inversão das relações de propriedade na qual a propriedade privada deixou de se concentrar gradativamente no trabalho escravo e foi se concentrando na terra. Nesse movimento, o valor de troca da terra crescia na medida em que o escravo deixava de ser um valor de troca para o seu senhor, mas continuou sendo valor de uso para a lavoura mesmo após a abolição, tendo em vista que muitos trabalhadores negros livres permaneceram presos à terra sem opção de trabalho nas cidades.

Nesse contexto, coube à Repartição-Geral de Terras Públicas, órgão criado com a publicação da Lei de Terras, a responsabilidade de promover a colonização nacional e estrangeira, ficando “encarregada de dirigir a medição, divisão e descrição das terras devolutas” (BRASIL, 1850). Mas, a maioria dos latifúndios que se formaram após a publicação da Lei de Terras não advém de sesmarias revalidadas ou posses legitimadas e sim dos processos de grilagem envolvendo os poderosos locais e os cartórios de registros de imóveis.

Desse modo, não só pelas competências que lhe foram atribuídas, mas pelas próprias razões de sua criação, a *Repartição-Geral de Terras Públicas* não deve ser confundida como órgão que deu origem à SCGPU⁴⁰, pois dois meses após a criação da *Repartição-Geral de Terras Públicas*, o Tesouro Nacional passou por outra reforma administrativa que criou a *Directoria Geral das Rendas Públicas*, repartição que ficou responsável pela administração dos próprios nacionais⁴¹ que hoje compete à SPU⁴².

O ano de 1850, além de ter sido o ano de todas essas mudanças no estamento burocrático, foi o ano que representou o auge da centralização do poder no segundo reinado (FAORO, 2012). No plano das propostas liberais, a Lei Eusébio de Queiroz não pôs fim ao tráfico negreiro e surtiu efeito inverso do que se esperava elevando o preço dos escravos que passaram a ser vendidos numa rede de contrabando.

Assim, por essas e outras razões, o período de 1850 a 1888 ficou marcado como o *escravismo tardio* brasileiro que se caracteriza pelo “cruzamento rápido e acentuado de relações capitalistas em cima de uma base escravistas” (MOURA, 1994, p. 53) dinamizado pelo capital externo, em sua maioria o capital inglês.

Nesse período, o Tesouro Nacional teve um papel preponderante (FAORO, 2012), contribuindo para que comerciantes que haviam enriquecido com o tráfico negreiro ascendessem à condição banqueiros e empresários a partir de uma vinculação com a produção agrícola através do capital creditício, que consumiria grande parte do lucro dessa produção.

A separação das terras públicas e privadas também interessava, dessa forma, aos bancos e às companhias estrangeiras e nacionais que se instalaram no país, muitas vezes beneficiadas com concessões de terras públicas, refletindo o retrato do final do império descrito por Faoro ao escrever que “as sociedades anônimas com maior capital realizado, na corte, têm por objeto estradas de ferro, carris urbanos e

⁴⁰ Se fosse para estabelecer uma genealogia dos órgãos públicos, poder-se-ia dizer que a Repartição-Geral de Terras públicas foi o órgão embrionário do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA ao invés de ter sido da SCGPU.

⁴¹ Artigo 17, do Decreto nº 736, de 20 de novembro de 1850.

⁴² A arrecadação dos foros e laudêmios referentes os terrenos de marinha nesse período ficavam à cargo das Mesas de Rendas e alfândegas nos municípios, órgãos que também estavam na estrutura administrativa do Tesouro Nacional e eram responsáveis pela arrecadação das rendas

navegação, numa escala que vai de cento e dez mil contos a quinze mil. Os três ramos só existem pelos favores inerentes às concessões” (2012, p. 496)

A regulamentação da Lei de Terras, que estabeleceu os procedimentos de medição e validação das sesmarias e instituiu os critérios para legitimação das posses, ocorreu com a publicação do Decreto nº 1.318, de janeiro de 1854, que dizia que as medições de terras devolutas concedidas para empreendimentos comerciais deveriam ocorrer à custa dos empresários, mas faltava uma legislação similar que se aplicasse à demarcação dos terrenos de marinha.

Foram muitas as dúvidas e críticas suscitadas sobre os terrenos de marinha depois da aprovação de Lei de 15 de novembro de 1831, dentre elas a dúvida se as margens dos rios navegáveis também deveriam ser consideradas terrenos de marinha, num momento em que as exportações de café se expandiam nas regiões sul e sudeste e a de algodão na região nordeste, estimuladas pelo crédito.

Diante dessa expansão, trazer mais rapidez para a circulação de mercadorias e efetivação das trocas era essencial para o crescimento da economia e valorização dos capitais investidos nas lavouras e no comércio, pois a maior parte da distribuição dos lucros era capturada pelo capital rentista. Assim, a navegação e a exploração dos rios tornar-se-iam estratégicas para garantir o escoamento da produção acelerando a rotação do capital, motivo que levou o imperador solicitar a realização estudos e mapas sobre as condições de navegabilidade dos rios brasileiros⁴³.

Nesse contexto, considerando a importância da navegação para o desenvolvimento da economia brasileira, as margens dos rios navegáveis foram reservadas para a servidão pública numa distância de 15 metros a partir do ponto médio das enchentes ordinárias para o interior, por ordem de dom Pedro II, por meio do seu Ministro da Fazenda, Zacarias de Góes e Vasconcellos, na lei orçamentária de 1867⁴⁴.

Com essa lei estava criada outra categoria de bem imóvel cuja gestão ficaria a cargo do Tesouro Nacional e futuramente da SPU, os terrenos marginais cujas

⁴³ Uma obra de clássica sobre esse assunto é o *Atlas e Relatório Concernente à Exploração do São Francisco* elaborado pelo engenheiro Henrique Guilherme F. Halfeld que descreve minuciosamente cada légua do rio São Francisco desde a Cachoeira de Pirapora, em Minas Gerais, até a sua foz na divisa de Sergipe com Alagoas.

⁴⁴ Lei nº 1.507, de 26 de setembro de 1867.

cessões deveriam ocorrer na mesma forma das disposições sobre os terrenos de marinha, porém faltava uma legislação que regulamentasse a identificação e a demarcação dos terrenos marginais e dos terrenos de marinha, o que ocorreu no ano seguinte com a publicação do Decreto nº 4.105, de 22 de fevereiro de 1868.

O decreto, além de reforçar a definição dos conceitos de terrenos marginais e terrenos de marinha, estabeleceu, dentre outras coisas, que as Capitanias dos Portos não permitiriam obras, construções e aterros sobre tais terrenos sem as devidas concessões; que os requerimentos seriam apresentados nas Câmaras Municipais e dirigidos ao Ministro da Fazenda; que as plantas dos referidos terrenos deveriam ficar arquivadas nas Repartições do Tesouro e Thesourarias de Fazenda que pertencessem os negócios relativos Próprios Nacionais; e, que os títulos seriam emitidos pela Secretaria da Fazenda e Secretarias das Thesourarias após a conclusão da medição e avaliação dos terrenos.

Em julho de 1868, em meio à guerra do Paraguai, um desentendimento entre o General Duque de Caxias e Zacarias Góes de Vasconcellos provocou a saída deste do governo e o rompimento da aliança entre liberais e progressistas, levando à sucessão dos conservadores ao poder, representados pelo visconde de Itaboraí, o Sr. Joaquim José Rodrigues Torres (FAORO, 2012).

A saída de Zacarias do governo marcou o início da derrocada do império, acelerando o curso dos acontecimentos que levariam à proclamação da república. A ascensão das ideias liberais, abolicionistas e republicanas propagadas pelo grupo da Faculdade Paulista de Direitos, a queda de prestígio dos fazendeiros diante dos barões ligados ao crédito e o ressentimento dos fazendeiros com a abolição da escravidão em virtude das dívidas acumuladas durante o império propiciaram a formação de uma aliança política entre grandes proprietários rurais e militares que culminou no golpe militar de 15 de novembro de 1889.

A reação conservadora dos fazendeiros organizados no Partido Republicano incorporou parte do discurso liberal que havia ganhado força nas últimas duas décadas, mesclando-se com o conservadorismo rural daquela classe, o que constituiria a base ideológica do novo regime.

A constituinte de 1890 indicava a direção da organização político-administrativa da República na qual a descentralização baseada, em partes, no federalismo americano transferiria poderes da União para os Estados. Assim, a reforma do Estado passaria essencialmente pela reforma do Tesouro Nacional símbolo da centralização do poder imperial, considerada a grande responsável pelo desequilíbrio financeiro.

Na disputa sobre a partilha territorial e sobre a gestão dos bens da União, os liberais defensores da proposta de transferência das terras devolutas para os Estados aparentemente⁴⁵ saíram vencedores – a tônica em relação à União era diminuir suas funções e enxugar a estrutura administrativa – mas história mostraria outro rumo mais tarde.

Dois trechos da constituinte de 1890 sobre a propriedade pública mostram as visões antagônicas que estavam em disputa naquele momento. No primeiro deles, dizia o Sr. Américo Lobo: “vejo uma tendência enorme para liquidar-se a propriedade privada da nação brasileira, isto é, para dividirem-se as terras públicas [...] devemos, pois, zelar e manter o santo patrimônio nacional, que forma o lastro do nosso crédito” (BRASIL, 1926, p 410-413).

No segundo, defendia o Sr. Ramiro Barcellos: “O Estado não deve ser fazendeiro, o Estado não deve ser dono de casa. O Estado deve vender essas propriedades nacionais, deve dispor de suas casas, deve ter somente edifícios necessários para as suas repartições e nada mais” (BRASIL, 1926, p. 218). As duas falas demonstram a visão da economia moderna na qual a terra figura como um valor de troca, porém o que estava em jogo naquela constituinte era a definição de quem iria controlar esse valioso ativo.

Ao defender a importância da terra para lastrear o crédito da economia brasileira, o Sr. Lobo estava defendendo a política de centralização econômica que vinha sendo praticada pelo Tesouro Nacional e que levava à derrubada do império. Por sua vez, além de defender a alienação dos próprios nacionais, o Sr. Barcellos era um dos defensores da transferência das terras devolutas para os Estados e da regularização gratuita em nome dos “posseiros”, o que pela Lei de Terras tinha um prazo definido

⁴⁵ Aparentemente porque o liberalismo ficou só no discurso e no fim o que prevaleceu foi o velho patrimonialismo reconfigurado.

para ocorrer. Trata-se de uma fala que reflete a conjuntura e a visão classe hegemônica que estava se consolidando na qual:

A centralização imperial não era mais possível – o esteio que a matinha de pé, na década de 80, estava perdido. Abolição deu-lhe o golpe fatal, não porque arredasse do trono a classe agrícola, mas ao romper o esquema tradicional da agricultura comercial, vinculada ao crédito, negócio de intermediação exportadora, e, com ela o estamento político. (FAORO, 2012, p. 526)

Ruy Barbosa foi o primeiro Ministro da Fazenda do período republicano e instituiu uma série de reformas econômicas, dentre elas a fiscal e tributária que visavam diminuir os gastos do governo e descentralizar parte da política monetária do Tesouro Nacional para os bancos com a emissão de letras de créditos em substituição à emissão de papel-moeda pelo governo. (BRASIL, 1891)

A reforma de Ruy Barbosa passava pelo lastreamento em ouro por parte dos bancos, mas, sobretudo, envolvia a circulação da terra na forma de títulos que lastreariam o crédito por meio de hipotecas. Nesse sentido, Barbosa foi o autor do Decreto nº 451-B, de 31 de maio de 1890, que instituiu o sistema de registro e transmissão de imóveis no Brasil.

O “*sistema torrens*”, como é conhecido, substituiu o modelo de registro paroquial passando para o modelo cartorial, pois, até então, as terras eram registradas nas paróquias, na Repartição-Geral de Terras Públicas ou nas repartições do Tesouro Nacional e órgãos subordinados. Com esse sistema, Ruy Barbosa pretendia criar um sistema único de registro que vinculava as pessoas aos imóveis ao invés dos imóveis às pessoas dando publicidade para todos os atos envolvendo as transações relacionadas a esses imóveis – uma espécie, segundo ele, de registro civil da propriedade. (BRASIL, 1890).

Na exposição de motivos do decreto, Barbosa defendia que, por meio do sistema torrens, a propriedade territorial passaria a ter as mesmas vantagens da propriedade móvel, pois a publicidade daria aos atos de aquisição de imóveis um caráter de título de crédito facilitando a circulação dos mesmos.

As mudanças introduzidas por Ruy Barbosa eram boas na intenção, mas transferência das terras devolutas para os estados junto a com a descentralização do registro de terras para os cartórios municipais facilitou o controle das elites locais num

sistema de poder que agora se estruturava dos municípios para o centro, onde a propriedade fundiária consistiria o grande vértice da dominação de classe.

Os vitoriosos na constituição de 1891, beneficiados com a transferência das terras devolutas para os Estados, eram os mesmos que defendiam a alienação dos próprios nacionais, no entanto, o primeiro relatório do Ministério da Fazenda no período republicado denunciava a falta de conhecimento sobre a quantidade, situação, estado e valor desses imóveis.

Para tentativa de solução do problema, Ruy Barbosa destaca no seu relatório a contratação de um engenheiro zelador dos próprios nacionais, cargo criado pelo Decreto 100 A, de 28 de dezembro de 1889, durante o governo provisório (BRASIL, 1890). Com relação aos terrenos de marinha e terrenos marginais pairava uma disputa se esses terrenos eram ou não considerados terras devolutas, impasse que foi resolvido com os entendimentos firmados pelo Supremo Tribunal Federal reconhecendo o domínio da União (MADRUGA, 1928).

Em 1892 o Tribunal do Tesouro Nacional foi extinto⁴⁶ com a promessa de redução das despesas. Com reorganização administrativa o Tesouro Federal ficou subordinado ao Ministério da Fazenda⁴⁷, mas gestão dos próprios nacionais continuou com a *Diretoria das Rendas Públicas* que agora contava com uma subdiretoria e com o *serviço de próprios nacionais*.

A Diretoria do Patrimônio Nacional, criada em 1909⁴⁸, vinculada ao Tesouro Federal, foi a primeira unidade administrativa na estrutura organizacional do Ministério da Fazenda a ter competências definidas exclusivamente para gerir os bens imóveis da União. Com a criação da Diretoria do Patrimônio da União as competências que até então eram da Diretoria das Rendas Pública foram ampliadas e o cadastro, a gestão, a fiscalização, a demarcação, a destinação, a arrecadação e o arquivo dos documentos relacionados aos imóveis da União passaram estar previstos em uma legislação específica.

⁴⁶ Decreto nº 1.166, de 17 de dezembro de 1892.

⁴⁷ A alienação dos próprios nacionais que havia sido discutida na constituinte de 1890, apareceu pela primeira vez no Decreto nº 2.807, de 31 de janeiro de 1898, vinculada às competências do Ministro da Fazenda quando o Tesouro Nacional foi reformado para Tesouro Federal.

⁴⁸ Decreto nº 2.083, de 30 de julho de 1909.

Essa é a real origem da Diretoria do Patrimônio Nacional, atual Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União. A pesquisa identificou que havia um vácuo na narrativa convencional sobre história do órgão que relacionava a SCGPU com a Repartição-Geral de Terras Públicas, mas não explicava a origem e a relação do órgão com a gestão dos terrenos de marinha, dos terrenos marginais e dos próprios nacionais.

O que se verifica é que a SCGPU, desde os seus primórdios com o surgimento do Tesouro Nacional, sempre foi responsável por gerir os ativos imobiliários da União e extrair rendas desses imóveis, característica essa que associada à sua origem, o Estado patrimonial português. Os próprios reais ou próprios nacionais são a razão primeira da existência da estrutura burocrática responsável pela gestão desses imóveis, que depois foi se complexificando, e sua gênese remonta ao direito romano herdado dos visigodos, assim como o instituto jurídico do aforamento.

Os demais tipos de imóveis criados por legislações específicas, como os terrenos de marinha e os terrenos marginais, surgiram no processo de formação histórica do Brasil, conforme foram se desenrolando as necessidades, os conflitos políticos e os interesses econômicos da nossa formação social, porém a base legal e o institutos jurídicos de destinação desses terrenos foram mantidos.

A reconstituição da história da SCGPU era algo que faltava para explicar o sentido da existência desse órgão que existe há mais de 200 anos se associado ao Tesouro Nacional, ainda que dentro de outras repartições e diretorias. Sem a compreensão dessa história as legislações promulgadas ao longo da sua existência e a própria gestão do patrimônio ficam desconectadas da realidade concreta da formação social brasileira.

3.2 A gestão do patrimônio da União e o capitalismo dependente brasileiro pré Constituição Federal de 1988.

O período que vai da proclamação da república até a promulgação da Constituição Federal de 1988 foi marcado por quatro rupturas que foram antecedidas por crises econômicas que influenciaram as modificações na estrutura organizacional e

na gestão dos imóveis da União. A primeira delas foi em 1930 com o golpe militar do primeiro período da era Vargas, a segunda em 1945 com a deposição de Vargas, a terceira em 1964, fase que marca o capitalismo tardio monopolista brasileiro, e a quarta em 1985 com o início do processo de redemocratização do país.

Todas essas mudanças sempre ocorreram pelo alto com a classe dominante acomodando os próprios interesses na reorganização do poder político sem que houvesse uma ruptura impulsionada pelas classes populares (BEHRING, 2008), em que pese a relevância dos movimentos populares antes e durante a ditadura militar de 1964 e no processo de redemocratização do país na década de 1980.

Nesse aspecto, o subdesenvolvimento brasileiro que marca a trajetória social e econômica brasileira no período republicano é descrito por Florestan Fernandes (1975) como resultado do processo histórico que manteve a economia brasileira dependente ao capital externo e presa aos interesses de uma elite agroexportadora, freando, assim, as possibilidades de transição para o capitalismo avançado.

Dessa forma, a dominação tradicional da colonização portuguesa baseada na coerção transcendeu para uma dominação tipicamente econômica baseada na dependência ao capital externo – primeiro o inglês e posteriormente o americano – nos moldes da dominação imperialista que caracteriza o capitalismo monopolista do século XX.

Na teoria sociológica do subdesenvolvimento desenvolvida por Fernandes a sujeição das economias dependentes aos países de capitalismo avançado resulta tanto das condições econômicas pré-estabelecidas quanto das relações sociais estratificadas nas quais os surtos modernizantes se fazem acompanhados de reações conservadoras das classes dominantes, perspectiva essa também defendida por Francisco Oliveira (2003), segundo a qual o moderno e o arcaico constituem uma unidade no movimento histórico dos países subdesenvolvidos.

A unidade entre o moderno e o arcaico, traço definidor da formação social e econômica brasileira, é bastante evidenciada na primeira república com a contradição manifesta entre o discurso liberal-positivista e a realidade concreta, constituindo, também, uma característica que persegue a história do órgão responsável pela gestão do Patrimônio da União.

Nesse aspecto, as sucessivas modificações na legislação patrimonial sempre foram justificadas pela necessidade de modernização dessas normas, mas no plano da implementação tais mudanças quase nunca surtiram os efeitos esperados diante da estrutura e dos interesses arcaicos presentes na estrutura fundiária brasileira.

Essa estrutura fundiária arcaica é representada, sobretudo, pelos grandes latifundiários, “donos da terra” e do poder, que levaram Faoro à seguinte afirmação sobre o primeiro período republicano: “o pecado original do republicanismo não será, como repetidamente se denunciou, a presença militar, mas o agrarismo” (2012, p. 683).

Florestan Fernandes destaca que apesar de incorporarem padrões sociais e econômicos das sociedades ocidentais modernas os países subdesenvolvidos se organizam a partir de arranjos sociais e políticos que inibem o salto em direção a um capitalismo mais avançado e “autossuficiente”⁴⁹, com isso a negação do capitalismo dependente, estabelecido inicialmente a partir de fora, “só pode desencadear-se, em condições econômicas “internas” favoráveis ou “desfavoráveis”, *a partir de dentro*” (1975, p. 46).

Esse é praticamente o retrato da conjuntura brasileira no final do século XIX que levou à proclamação da república, tendo em vista que, no contexto da crise econômica que atingiu o setor escravocrata e agroexportador de café, atribuída à centralização do poder no segundo reinado e ao capital estrangeiro, emergiram diferentes vertentes liberais que acreditavam que a mudança de regime proporcionaria o progresso econômico e a industrialização do país.

Contudo, não tardou para que a nova ordem política instituída se acomodasse aos interesses agrários desfazendo a doce ilusão liberal de que a indústria poderia florescer, como esperavam, sem a intervenção do estatal. No plano econômico, duas situações se instalam no contexto da crise do fim da década de 1890, quais sejam: os fazendeiros do Vale do Paraíba, mais dependentes do trabalho escravo, se viram praticamente falidos diante das crises acumuladas, perdendo quase todo o capital fixo investido na força de trabalho, tendo que hipotecar suas terras para cobrir as dívidas; e os fazendeiros do Oeste Paulista, que já vinham utilizando mão de obra “livre” se viram

⁴⁹ Os termos subdesenvolvidos e capitalismo autossuficiente são expressões originárias utilizadas por Florestan Fernandes que foram mantidas em fidelidade ao seu trabalho e não serão objetos de problematizações nesta pesquisa.

com mais mobilidade para enfrentar a crise, nascendo daí uma nova classe que assumiria a hegemonia política do país (FAORO, 2012).

No plano social, especialmente no Rio de Janeiro, o fim da escravidão acarretou no crescimento urbano, principalmente das favelas e cortiços, reflexo da falência do setor agrícola do Vale do Paraíba que emigrou para as cidades constituindo comércios estimulados com o socorro promovido pelo Estado. A república velha marca, nesse sentido, o início de uma crise urbana na qual a indisponibilidade de terras no campo para os trabalhadores negros recém-libertos se cruza as ocupações e irregulares em áreas da União nas cidades.

A emissão de meio circulante, baseado na emissão de títulos da dívida pública para estimular a economia levou o país a surtos de processos inflacionários em meio a déficits fiscais que comprometeriam o pagamento de juros da dívida, exigindo do governo, por um lado, a garantia de rendas futuras (VICENTINO e DORIGO, 2010) e, por outro, a instituição de novas formas de aumentar a arrecadação.

É nesse contexto histórico que nasce a Diretoria do Patrimônio Nacional, que seria afetada pelas restrições orçamentárias causadas pela dívida pública que iriam restringir sua atuação durante a república velha. A falta de recursos para realização das atividades precípuas do órgão é evidenciada nas inúmeras solicitações de abertura de créditos suplementares registradas nos anais da Câmara dos Deputados entre os anos de 1910 e 1918, onde o baixo quantitativo de funcionários é apresentado como justificativa constante para explicar a falta de identificação e cadastro dos imóveis, resultando no desconhecimento do órgão sobre os bens sob sua gestão.

Além de gerir os próprios nacionais e identificar os terrenos de marinha, outra demanda surge na década de 1910 para a Diretoria do Patrimônio Nacional no contexto da urbanização carioca do início do século XX, a concessão de terrenos públicos para construção de moradias para os servidores públicos e para o proletariado urbano que se formava.

Entendida como um favor, a primeira proposta do governo federal nesse sentido foi a publicação de um decreto⁵⁰ na gestão do Presidente Marechal Hermes da

⁵⁰ Decreto nº 2.407, de 18 de janeiro de 1911 - Concede diversos favores às associações que se propuserem a construir casas para habitação de proletários e dá outras providências.

Fonseca estabelecendo regras e ações para estimular a construção de moradias populares a serem construídas por associações cadastradas junto ao governo municipal⁵¹.

Dentre as medidas trazidas pelo decreto destacam-se a isenção de impostos relacionados à importação materiais destinados às construções, a isenção de foros e laudêmios relativos à aquisição e transmissão de terrenos e a cessão gratuita de terrenos de propriedade União que não fossem considerados necessários para a administração pública, ficando condicionada à discricionariedade do poder público, característica do clientelismo que marca o governo de Hermes da Fonseca e persiste, de certo modo, na atualidade.

Medida similar foi a proposta pelo Senador Euzébio de Andrade no ano seguinte e visava estender aos funcionários públicos federais residentes no Rio de Janeiro a mesma concessão feita aos proletários daquela cidade, reproduzindo o que havia sido concedido aos empregados da administração dos Correios, em Belo Horizonte, cinco anos antes. Contudo, mais do que a proposta em si o que chama atenção é a justificção do projeto no qual o senador destaca a crise de habitação no Rio de Janeiro alegando que “a affluencia cada vez maior de forasteiros determinou uma alta, até agora nunca attingida no aluguel das habitações”. (BRASIL, 1912, p. 540)

O projeto extensivo aos servidores públicos federais foi aprovado dez anos mais tarde com a autorização da construção de cinco mil moradias para esse segmento populacional⁵², mas dois anos antes outro decreto⁵³ autorizava novamente o governo a construir casas para operários e proletários do Rio de Janeiro⁵⁴.

O que difere esses dois decretos do decreto anterior era a possibilidade de contratação de empréstimos diretamente junto ao banco do governo para construção da

⁵¹ Cumpre ressaltar que em uma edição do jornal “A Epoca”, de 19 de julho de 1913, consta duras críticas à atuação governamental na implementação do decreto de 1911 e retrata a questão da luta por moradia no início do século XX e a situação econômica da época, disponível em <https://bit.ly/2VJAxvQ>

⁵² Decreto nº 4.561, de 21 de agosto de 1922 - autoriza o poder executivo a mandar constituir até cinco mil predios, para os funcionarios publicos ou operarios da união, e dá outras providencias

⁵³ Decreto nº 4.209, de 11 de dezembro de 1920 - autoriza o poder executivo a construir casas para operarios e proletarios e da outras providencias.

⁵⁴ Trata-se, em verdade, de um decreto que autorizava o governo a concluir as obras inacabadas do Decreto de 1911 e que desresponsabilizava o governo pela construção das casas futuras.

casa pelo próprio operário ou servidor, mediante pagamentos de juros e desconto em folha, ficando o imóvel hipotecado em nome do Tesouro Nacional até a sua quitação. Assim, a urbanização proporcionou o surgimento de um mercado de construção civil e de créditos, para quem podia pagar, envolvendo a transação de terrenos da União, mas também fez crescer o número de ocupações irregulares em áreas da União.

Se a identificação dos próprios nacionais já era um desafio com os poucos recursos que dispunha, com a ampliação de competências da Diretoria a identificação dos terrenos de marinha nem se discutia. Assim, uma solução encontrada para possibilitar a extração de renda pela utilização dos imóveis da União foi a instituição de uma taxa de ocupação⁵⁵ anual dos terrenos de marinha que dispensava os procedimentos de demarcação da linha preamar média de 1831 nos moldes previstos no Decreto nº 4.105/1868.

A instituição da taxa de ocupação, que tinha um caráter de excepcionalidade até a concessão dos aforamentos definitivos, após o cadastro das ocupações, se tornou quase que a regra do modelo de gestão patrimonial e uma das principais fontes de arrecadação do órgão. Com a criação da inscrição da ocupação, além da cobrança da taxa para compensar a não cobrança do foro, o governo passou a cobrar o laudêmio nas transferências envolvendo os imóveis em situação irregular do ponto de vista da demarcação e da caracterização⁵⁶.

O relatório do Ministério da Fazenda do ano de 1922 ao descrever a criação da taxa de ocupação romantiza a sua função ocultando a responsabilidade da administração pública pela gestão patrimonial ao transferir para o ocupante o dever de declarar a sua ocupação apelando para a moral cívica como se observa:

Convém salientar que o regulamento, com o orientar-se em são princípios republicanos de confiança no contribuinte, deixou-lhe a obrigação de confessar á estação fiscal de sua residência a ocupação

⁵⁵ A taxa de ocupação foi instituída pelo Decreto nº 14.595, de 31 de dezembro de 1920.

⁵⁶ A Instrução Normativa SPU nº 02/2019 define a caracterização do patrimônio como o conjunto de instrumentos técnicos administrativos de competência da SPU objetivando o levantamento das características espaciais, fisiográficas e ecológicas, considerando-se a dinâmica ambiental de forma integrada, de determinada área identificada como sendo da União, a partir dos aspectos definidos em lei; e demarcação como o procedimento de delimitação das áreas de domínio da União caracterizadas como Terrenos de Marinha ou Terrenos Marginais, cujo rito legal é posto pelos artigos 9º a 14 do Decreto-Lei 9.760, de 5 de setembro de 1946.

que exerce e, mais ainda, entregou-lhe a estimativa do valor do terreno, que é a base da incidência da taxa.

Processo liberal de lançamento é de esperar que ele concorra de modo eficaz para educação do contribuinte que, em vez de ser compelido ao pagamento dos seus débitos, deve compreender como um dos principais deveres cívicos a satisfação das contribuições ao Estado máxime quando essas contribuições são taxas, isto é, remuneração de um serviço que lhe foi prestado ou de um gozo que ele frui. (BRASIL, 1922, p. 696-697)

O discurso moral do liberalismo na república velha esconde a desfaçatez das classes dominantes responsáveis pelo aparelhamento da máquina pública em prol das oligarquias agrárias que provocou o sucateamento das instituições, a elevação do custo de vida e a acentuação das contradições nas relações de classe. Mas, paradoxalmente ao discurso moral, o relatório também indicava a precariedade do órgão diante da falta de funcionários e recursos denunciando as contradições da conjuntura econômica.

Não por menos, as questões sociais durante a república velha eram tratadas como caso de polícia pelo Estado, relegando-as ao plano da moral e da solidariedade cristã e negando o processo histórico responsável pelo aumento das desigualdades sociais de modo que os indivíduos eram responsabilizados pela situação na qual se encontravam e não o contexto macroeconômico e político. Nesse sentido, IAMAMOTO (2014, p. 142) diz que:

A boa sociedade da época, cujo elemento nativo principal se compõe de setores burgueses ligados à agro-exportação e de seus prolongamentos nos setores médios mais abastados, essencialmente desconhecerá a existência da questão operária. Seu posicionamento natural variará entre a hostilidade e o apoio explícito à repressão policial e ações caridosas assistencialistas, especialmente após o sufocamento dos movimentos reivindicatórios e nas crises econômicas que lançam grandes massas em situação de extremo pauperismo.

Não se trata, a meu ver, de um desconhecimento da questão operária, mas de uma negação deliberada dos problemas sociais, forjada sob o discurso liberal. James Holston (2013), por exemplo, mostra que o discurso liberal foi utilizado na Constituição Federal de 1891 para afastar a responsabilidade do Estado com a educação pública antes prevista na Constituição de 1824, ao passo que a condição analfabetismo era um dos critérios de exclusão da cidadania política⁵⁷ na Constituição de 1891.

⁵⁷ Além de se configurar como um limitante para exercício da cidadania política, a restrição do acesso à educação tem se mostrado como uma estratégia de dominação de classe, inibindo a formação de um pensamento crítico, não por acaso, mesmo quando teve o seu acesso ampliado, a censura se fez

Os liberais brasileiros não desconheciam que a educação é um dos poucos investimentos que os verdadeiros liberais defendem ser garantidos pelo Estado, no entanto, tratava-se de uma estratégia para manutenção dos poderes oligárquicos que se estruturava em sistema eleitoral fraudulento e dependente do aparato estatal.

Conduzida inicialmente pelos militares, a república velha caracterizou-se a partir de 1906 pela alternância do poder político entre representantes dos partidos republicanos de São Paulo e Minas Gerais e pelo aumento dos grandes latifúndios (FAORO, 2012) com a expropriação de áreas rurais antes ocupadas por pequenos produtores. Da herança do patrimonialismo imperial, destaca FAORO, e das patentes outorgadas pela Guarda Nacional, nasceram os coronéis, poderosos donos de terras que representavam o poder político municipal mediante a dominação econômica sobre as classes mais pauperizadas.

Para Victor Nunes Leal (1976) a figura do coronel se mutabiliza ao longo da história sem perder a sua essência. Nesse sentido, Leal afirma que não importa se o coronel é o fazendeiro dono da terra ou filho do fazendeiro formado nas faculdades, e que exerce funções públicas na cidade, o coronel representa a figura do poder político local, a caricatura do patrimonialismo e do clientelismo brasileiro na confusão da coisa pública com a coisa privada, e que trata direitos e favores como equivalentes, exercendo sua influência desde os trabalhadores da fazenda até estamento burocrático local, com a indicação de parentes e apadrinhados políticos para a ocupação de cargos públicos.

No fim da década de 1910, a conjuntura apontava para o declínio da política do café com leite na década seguinte. O liberalismo brasileiro abandonara os mais pobres para proteger os mais ricos colocando a questão social, se não no plano das ações do Estado, pelo menos no centro do debate político de 1919, como mostra Faoro (2012). As revoltas tenentistas da década de 1920 que culminaram na saga de Luiz Carlos Prestes e Juarez Távora pelo interior do país denunciavam a insatisfação social com regime, trazendo à tona as mazelas vivenciadas população nos sertões (PRESTES, 1991).

presente em grande parte da história da educação brasileira como se quer fazer agora com a proposta do projeto “escola sem partido”.

Dos quartéis para os sertões, a conjuntura de 1920 colocou em destaque problemas estruturais da formação histórica brasileira, quais sejam: a exclusão das massas do poder decisório, a questão agrária e a questão urbana. Nesse contexto, diante da crise 1929 que abalou indústria cafeeira e rompeu o pacto oligárquico, com duas indicações consecutivas de representantes paulistas para o cargo presidencial, a morte de João Pessoa foi o pretexto para mais uma revolução pelo alto no país (BEHRING, 2008).

O golpe militar getulista, apoiado inicialmente por Arthur Bernardes, atacou o poder dos coronéis e recentralizou o poder político, redirecionou a economia do país para a criação de uma indústria nacional e reestruturou a burocrática do estatal. Dentre as medidas para estimular a indústria nacional destacam-se a elaboração leis voltadas para proteção de economia contra os monopólios internacionais e a regulação das relações de produção com a criação de legislações trabalhistas.

Nesse contexto, em 1932 a Diretoria do Patrimônio Nacional teve sua estrutura burocrática reformada e a denominação do órgão foi alterada para Diretoria do Domínio da União. O preâmbulo do decreto⁵⁸ que promoveu tais alterações demonstrava a percepção do governo Vargas de que antiga estrutura organizacional carecia de mais investimentos e servidores para tornar possível a execução das tarefas precípua do órgão, conforme se reproduz abaixo:

Atendendo que, pela sua organização vigente, a Diretoria do Patrimônio Nacional não preenche a sua importante finalidade, sendo imprescindível dar-lhe um aparelhamento capaz e em condições de satisfazer ao natural desenvolvimento dos serviços que lhe estão afetos;

Atendendo que a parte administrativa, até agora descurada, é ponto de capital importancia para que a União tenha regularmente registradas e cadastrados os bens de seu domínio;

Atendendo que, conjugados para o mesmo fim os serviços técnico e administrativo, ter-se-á maior e mais perfeita eficiencia na organização e fiscalização do patrimonio nacional;

Atendendo que a denominação - Diretoria do Dominio da União - melhor exprimirá sua organização e fins.

Otávio Ianni (2009) afirma que, no seio das transformações e disputas políticas enfrentadas por Vargas, a partir de 1930 começou a ser estruturado um corpo técnico e científico voltado para atender as demandas do Estado, chamado pelo autor de

⁵⁸ Decreto nº 22.250, de 23 de dezembro de 1932 - Reorganiza os serviços da Diretoria do Patrimônio Nacional, altera sua denominação e dá outras providencias.

“*Tecnoestrutura Estatal*”, cuja finalidade era inserir o planejamento na agenda pública brasileira com ênfase no aspecto econômico. Essa mudança é refletida nos relatórios de gestão da Diretoria do Domínio da União daquele período que mostram, dentre outros dados, a evolução no número de funcionários da instituição após 1930, conforme se observa a seguir:

Tabela 1
Quantidade de servidores no período Vargas

Até 1930	1937	1940	1954
70	396	502	550

Fonte: elaboração própria, dados dos relatórios de gestão de 1937, 1930 e 1940

Em que pese a o golpe de 1930 ter significado uma derrota para as elites oligárquicas paulistas vinculadas ao setor de agroexportador de café (IANNI, 2009), o projeto de desenvolvimento de uma indústria nacional não representou uma ruptura definitiva com as antigas oligarquias, apenas reconfigurou as correlações de forças acomodando os interesses de frações do setor agrário apoiadores do golpe.

Dessa forma, Rodrigo Souza Filho (2011) considera que o patrimonialismo se manteve vivo na estrutura administrativa em razão do pacto realizado entre a burguesia que surgia e os antigos proprietários rurais, o que explica a necessidade de criação de um aparato burocrático para atender os interesses econômicos da burguesia sem romper com os interesses da classe rural.

Essa acomodação de interesses é verificável na decisão de Getúlio Vargas que, por meio de decreto, tentou transferir para os Estados os terrenos marginais pertencentes à União atendendo a um pedido do Estado do Rio Grande do Sul – tanto Getúlio quanto Oswaldo Aranha, Ministro da Fazenda à época, eram naturais do Rio Grande do Sul.

Na justificação do decreto Getúlio argumentava a necessidade de regular a situação dos terrenos marginais dos rios, pois dúvidas “alimentadas por alguns doutrinadores, refletindo sobre a administração pública” afetavam o patrimônio dos Estados e ocasionavam “dissídios ruinosos para a União e para os mesmos Estados” (BRASIL, 1932). Na sequência o mandatário nacional dizia que a jurisprudência firmada pelo STF sustentaria a legitimidade do domínio estadual sobre tais terrenos quando não

alcançados pela influência das marés, pois ali se tratariam de terrenos de marinha cujo domínio da União era indiscutível.

A publicação do código das águas⁵⁹, também no governo Vargas, e a jurisprudência definitiva do STF sobre a questão, com a edição da súmula nº 479⁶⁰, alteraram o entendimento do decreto anterior ao estabelecer que pertencem à União os rios e os terrenos marginais que cortam mais de um Estado, que faça fronteira com outro país ou estejam em territórios federais. Mas, a resolução definitiva para o impasse veio com a Constituição de 1988 que reconheceu os terrenos marginais como um dos bens da União⁶¹.

No entanto, o interessante a ser observado é que em todos os golpes e rupturas que ocorrem no país, além das mudanças terem ocorrido pelo alto, foram antecidos de crise econômicas e sucedidos por alterações na estrutura ou na legislação fundiária, o que demonstra que a estabilidade política dos regimes passa diretamente questão da regulação da distribuição de terras, que na maioria das vezes promovem expropriação de terras da União ou favorecem grileiros, latifundiários etc, com medidas que legalizam as ilegalidades históricas.

A partir da década de 1930 com o projeto de industrialização nacionalista de Vargas houve um crescimento acelerado da população urbana no Brasil, aumentando as contradições da relação entre capital e trabalho, exigindo do Estado respostas no sentido de atenuar tais contradições de modo que a reprodução da força de trabalho urbana pudesse garantir a expansão do capital industrial.

Para consecução de tais objetivos, além da legislação trabalhista associada ao período Vargas, – que por sinal vive intenso desmonte na atualidade – Ianni (2009) destaca a criação de órgãos e empresas públicas tais como o Conselho Federal de Comércio Exterior, do Departamento de Administração do Serviço Público – DASP, da

⁵⁹ Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934 – Decreta o Código das Águas.

⁶⁰ A súmula, baseando-se em decisões precedentes que se fundamentam na Lei nº 1.507, de 26 de setembro de 1867 e no Decreto nº 4.105, de 22 de fevereiro de 1868, diz que as margens dos rios navegáveis são de domínio público, insuscetíveis de expropriação e, por isso mesmo, excluídas de indenização.

⁶¹ O inciso IV, do art. 20 da Constituição Federal de 1988 diz que são bens da União os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais.

Companhia Siderúrgica, da Vale do Rio Doce, que fizeram com que o Estado se tornasse o principal promotor da industrialização a partir da inserção do planejamento na agenda estatal e da reconfiguração da estrutura burocrática.

No bojo dessas transformações é possível ver como o regimento interno de um órgão diz muito sobre o período ao qual corresponde. Na estrutura organizacional de 1932, por exemplo, a Diretoria do Domínio da União era composta por uma subdiretoria de serviços administrativos e de registros, uma de serviços de engenharia, inspetores regionais e administradores do domínio da União nos estados, vinculados às delegacias fiscais, que no seu conjunto visavam aperfeiçoar os serviços de identificação dos imóveis e a arrecadação da renda sobre os mesmos.

Em 1939⁶², no entanto, a estrutura era composta uma divisão de engenharia e obras, uma de cadastro e registro, serviços regionais e serviços auxiliares. A mudança significativa nessa estrutura diz respeito à divisão de engenharia e obras, cuja competência era elaboração ou revisão de projetos, especificações e orçamentos e minutas de editais e contratos para a realização de obras, que coincidem com a intervenção do Estado na criação de uma indústria de base e na área de infraestrutura visando criar as condições para a industrialização do país. Nas demais divisões e serviços houve apenas uma reorganização dos serviços que já eram executados pelo órgão.

De acordo como Rodrigo Souza Filho (2011) com a criação do DASP em 1938 o aparelho burocrático do Estado assumiu feições weberianas com a valorização do aspecto racional-legal na organização do estamento, mas promoveu, por outro lado, o insulamento da burocracia ao fechar-se em si mesmo supervalorizando as áreas técnicas e eliminando o controle social, refletindo o caráter autoritário da ditadura Vargas⁶³.

Apesar do discurso nacionalista da era Vargas, tanto a industrialização quanto a urbanização que marcam o período ocorreram de forma dependente ao capital externo,

⁶² Decreto nº 3.777, de 2 de março de 1939 – Aprova o Regimento da Diretoria do Domínio da União

⁶³ O autoritarismo e o insulamento burocrático do governo Vargas se verificam no Decreto nº 710, de 17 de setembro quando diz que a Diretoria do Domínio da União não era obrigada a fornecer administrativamente documentos e certidões sobre títulos de propriedade dos seus bens, reforçando a noção de que as decisões administrativas e o saber técnico produzido pela burocracia não careceriam de comprovação para com os administrados.

segundo explica Souza Filho. Para Ruy Mauro Marini (1973), defensor da teoria da dialética da dependência, a industrialização tardia brasileira tem a ver com a subordinação das economias latino-americanas na reprodução total do capital, responsável pelas trocas desfavoráveis e desiguais que ocorrem entre países dependentes e países com a economia mais avançada.

Na concepção de Marini, no estágio inicial, quando os países dependentes se inserem no mercado capitalista, por meio de relações mercantilistas, acabam exportando matérias primas para os países industrializados a um baixo valor e importando produtos industrializados a um custo elevado, potencializado as taxas de lucro dos países desenvolvidos.

Nesse sentido, a desigualdade das trocas entre os países permitiu aos países industrializados reduzir o custo da sua produção barateando, principalmente, o custo da produção alimentos, o que possibilitou a redução do valor da reprodução da força de trabalho e a elevação da demanda agregada com a liberação de parte dos salários para o consumo de bens e produtos supérfluos outrora.

Por sua vez, nos países dependentes a acumulação de capital dependia da superexploração da força de trabalho para conseguir garantir a competitividade no mercado externo o que limitava a expansão da indústria nacional diante da baixa demanda agregada por produtos industrializados. Portanto, para Marini a acumulação de capitais nos países dependentes se baseou na superexploração da força de trabalho cuja industrialização obedecia aos ritmos ditados pela economia externa.

Não que a teoria de Marini esteja errada, mas há que se acrescentar que, do ponto de vista da distribuição, a acumulação de capitais no Brasil também ocorreu devido ao não pagamento da renda fundiária absoluta para o Estado e ao favorecimento que a renda fundiária diferencial proporciona aos fazendeiros e produtores que ocupam áreas de domínio da União extremamente férteis, elevando a produtividade e reduzindo o custo da produção sem que o sobrelucro seja repassado ao dono da terra, tendo o vista o não pagamento pela utilização das mesmas⁶⁴.

⁶⁴ A superexploração da força de trabalho nos países da América Latina já pressupõe a precariedade da distribuição de terras por meio de programas de reforma agrária, mas cabe ressaltar que a não distribuição de terras também é um das condições para acumulação e concentração de capitais nesses países.

Sobre essa questão Faoro mostra que entre 1900 e 1920 os proprietários de terras abocanharam aproximadamente setenta por cento da renda pública nacional ao não pagarem “impostos sobre a terra e sobre a renda” (2012, p. 594). Certamente entre os impostos sobre a terra que Faoro se referia não estavam sendo considerados os valores pelas ocupações dos terrenos marginais que deveriam ser objetos de aforamentos.

Um estudo realizado por Manuel Madrugá (1928), ex-escriturário do Thesouro Nacional, aponta que se todos os terrenos de marinha estivessem aforados entre 1823 a 1926, a arrecadação do período teria sido aproximadamente 140% (cento e quarenta por cento) maior.

Em que pese os erros metodológicos no cálculo realizado por Madrugá ao levar em consideração toda extensão da orla marítima e dos terrenos marginais como se tudo estivesse ocupado, o que não era verdade, o seu trabalho é importante para mostrar como a renda fundiária absoluta sonegada ao Estado é um fator que interfere na constituição do fundo público e na distribuição da riqueza nacional transferindo renda para os mais ricos

Na sua tese de doutorado, Fernanda Accioli (2018) cita uma entrevista com um Ex-Secretário do Patrimônio da União, Rubens Yonamine, que entende que órgão sempre foi menosprezado dentro do Ministério da Fazenda em virtude da “incapacidade de gerar receitas consideráveis aos cofres da União” (p. 62).

Segundo relatado pela autora, Yonamine justifica que o órgão possui grande potencial arrecadatório, porém apresenta baixos resultados aos quais atribui à precariedade das informações e dos registros que a instituição dispõe sobre os seus bens. Trata-se de uma afirmação aparentemente verdadeira e que é corriqueiramente reproduzida nos relatórios de gestão e matérias jornalísticas veiculadas sobre o órgão.

A visão de Yonamine, assim como de tantos outros gestores que passaram pela SCGPU, reflete uma análise imediata dos dados que mostram apenas a aparência do fenômeno, pois quando esses dados são confrontados por uma perspectiva histórica e dialética verifica-se que a precariedade das informações não é a causa dos baixos resultados e nem o motivo do descaso com o órgão, e sim o contrário: o descaso

proposital com órgão resulta na má qualidade das informações cadastrais e, conseqüentemente, diminui o seu potencial arrecadatário.

Por isso, a explicação para os influxos e refluxos na gestão do patrimônio da União deve ocorrer articulada com a análise histórica das transformações nas relações de produção, dentro de uma perspectiva de totalidade que considere as particularidades de dependência da economia brasileira, para compreender o porquê que em determinados momentos se investe mais na estrutura administrativa e em outros não.

Na lógica da dialética da dependência de Marini (1973), por exemplo, a crise de superprodução de 1929 obrigou o Brasil a se industrializar exigindo maior intervenção estatal e foi justamente nesse período que a Diretoria do Domínio da União aumentou o número de funcionários elevando a arrecadação em 340% entre 1931 e 1940 (BRASIL, 1941), refletindo as características do primeiro período de Vargas e as determinações da conjuntura internacional.

Por outro lado, o crescimento econômico não elimina as contradições do sistema tais como os processos inflacionários, acirramento das expressões da questão social e tensões políticas, pelo contrário, as acentuam. Desse modo, em meados da década de 1940 o poder compra da população estava corroído com o crescimento da inflação, a população urbana aumentava cada vez mais e as ideias liberais propagadas pelos Estados Unidos com o fim da segunda guerra ganhavam força se contraponto e ameaçando o nacionalismo e o protecionismo da economia brasileira.

No âmbito do patrimônio da União, a conjuntura explica as reformas propostas pelo governo ao longo da década de 1940 com objetivo de “regular a utilização dos terrenos de marinha e seus acrescidos” (MOREIRA, p. 58) que, segundo a autora, visavam responder às pressões do mercado imobiliário em um contexto em que as alterações na relação campo/cidade se tornavam mais evidentes, tal como foi apontado por Lefebvre (2008).

Uma das normas instituídas neste contexto foi o Decreto-Lei nº 2.490, de 16 de agosto de 1940, que estabeleceu novas regras para concessões de aforamentos nos terrenos de marinha e suspendeu a outorga de novas inscrições de ocupação,

concedendo um prazo de 180 dias para que os ocupantes pudessem solicitar a concessão do aforamento.

Porém, como Behring acertadamente coloca, o Brasil possui uma “formidável capacidade para produzir leis e não cumpri-las” (2008, p. 110) e, nesse sentido, no intervalo entre 1940 e 1945, o prazo estabelecido naquele decreto foi prorrogado seis vezes por outros decretos⁶⁵ que alteravam não só o prazo como também outros pontos das legislações anteriores sem revogá-las, criando um emaranhado de legislações conflitantes em alguns aspectos⁶⁶.

No bojo das alterações promovidas na década de 1940, em 1942 ficou estabelecido que novos aforamentos só seriam concedidos para fins úteis⁶⁷ e que os terrenos aforados deveriam ter o seu aproveitamento comprovado no prazo máximo de três anos, mas esse prazo também foi suspenso sob a justificativa do Estado de Guerra declarado em 1945⁶⁸.

Assim, em meio ao início do processo de expansão urbana, crise fiscal e aumento da inflação, a Diretoria do Domínio da União foi transformada em Serviço do Patrimônio da União⁶⁹ e sua nova estrutura organizada em três divisões: a de Concessões, Vendas e Aquisições (D.A), a de Cadastro (D.C) e a de Controle Econômico (D.E).

Chama atenção na nova estrutura a criação da Seção de Aquisição e Alienações vinculadas à D.A, das Seções de Inscrição dos Bens Produtivos e de Estudos da

⁶⁵ Decreto-Lei nº 3.205, de 22 de abril de 1941; Decreto-Lei nº 3.438, de 17 de julho de 1941; Decreto-Lei nº 3.721, de 16 de outubro de 1941; Decreto-Lei nº 4.034, de 19 de janeiro de 1942; Decreto-Lei nº 5.666, de 15 de julho de 1943; e, Decreto-Lei nº 7.278, de 29 de janeiro de 1945.

⁶⁶ Um dos pontos de conflito dizia respeito sobre extensão dos terrenos marinha e sobre o marco temporal para considerar a linha preamar e estabelecer o ponto de referência de início dos terrenos marinha. No Decreto-Lei nº 2.490, de 16 de agosto de 1940, por exemplo, Vargas dizia que os terrenos de marinha iam até 38 metros da linha preamar média de 1831, já no Decreto-Lei nº 3.438, de 17 de julho de 1941 o presidente voltou atrás e reestabeleceu a faixa de 33 metros a partir da preamar de 1831, mas no Decreto-Lei nº 4.120, de 21 de setembro de 1942 a origem da faixa de 33 metros passou a ser a preamar máxima daquele ano, ou seja, várias disposições para o mesmo assunto causando uma multiplicidade de entendimentos a partir de decisões unilaterais de uma *tecnoestrutura estatal* insulada.

⁶⁷ Decreto-Lei nº 4.120, de 21 de setembro de 1942

⁶⁸ Decreto-Lei nº 7.226, de 04 de janeiro de 1945

⁶⁹ Decreto-Lei nº 6.871, de 15 de setembro de 1944. Cabe acrescentar que na nova estrutura o Serviço do Patrimônio passou a ser composto por um Órgão Central e por Delegacias do Patrimônio da União nos Estados.

Utilização dos Bens e o fim da Divisão de Engenharias e Obras que demonstram, por um lado, a preocupação com a arrecadação diante do processo inflacionário e da crise fiscal e, por outro, a pressão pela liberalização de terras públicas para investimentos privados representando a aproximação com as ideias liberais ao invés de privilegiar investimentos diretos por parte do Estado em infraestrutura.

De acordo com Raquel Rolnik (2015), no período após a segunda guerra mundial um setor de incorporações começou a se instaurar no Brasil exigindo maior controle do uso do solo urbano, por outro lado a inversão da população rural e urbana ocorrida entre as décadas de 1940 e 1980 (SANTOS, 2013) elevou a disputa por terras urbanas.

Nas cidades metropolitanas o resultado da migração foi a expansão das periferias e a proliferação de assentamentos precários localizados em áreas irregulares com o aval do Estado (MARICATO, 2014). Para a autora, a formação desigual do espaço urbano obedece a mesma lógica da produção de qualquer outra mercadoria, ou seja, expressa as relações, contradições e antagonismos da sociedade capitalista, evidenciando que “o universo da moradia precária é estratégico para denunciar o conjunto de produção da cidade no capitalismo periférico e por meio dele denunciar também as especificidades desse processo de acumulação” (2014, p.111).

Dessa maneira, nos derradeiros do governo Vargas, antes da sua renúncia em outubro de 1945, a edição de um Decreto-Lei regulamentando o loteamento dos terrenos de marinha aforados (BRASIL, 1945), demonstrava mais uma medida adotada por conta da pressão imobiliária para atender os interesses do setor de incorporações que crescia na economia brasileira, acirrando a disputa e a valorização especulativa em torno da terra urbana⁷⁰.

No ano seguinte, já no governo Dutra, foi publicada uma das legislações mais importantes para a gestão Patrimonial, o Decreto-Lei nº 9.760, de 05 de setembro de 1946⁷¹, que uniformizou e reuniu em uma única norma as diversas legislações publicadas desde o império sobre os bens da União, abarcando a conceituação, classificação, procedimentos de identificação, demarcação, cadastro e destinação

⁷⁰ Data desse período também a criação da Fundação Casa Popular, órgão embrionário da política habitacional responsável pelo financiamento de casas populares, vinculado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

⁷¹ Em 22 de novembro de 1946 foi publicado o Decreto nº 22.148, que aprovou o regimento interno do Serviço do Patrimônio da União.

desses bens, seja por aluguel, cessão, aforamento, alienação ou inscrição de ocupação.

A publicação do Decreto-Lei 9.760/1946 ocorreu em um contexto de adesão brasileira ao liberalismo americano, ainda que em um curto período de tempo, mas que provocou a redução drástica das reservas internacionais, aumentou a participação do capital externo no país, diminuiu a participação do Estado na condução do processo de planejamento econômico país e levou à criação da política de congelamento do salário mínimo, resultando na diminuição do poder de compra da classe média e na precarização das condições de vida classe trabalhadora, cada vez mais urbana.

A conjuntura deixada pela liberalização da economia, em detrimento das políticas nacionalistas, favoreceu a volta de Getúlio Vargas pelas vias democráticas em 1951, retomando o seu projeto desenvolvimentista, baseado na industrialização nacional e no refortalecimento do Estado⁷² (IANNI, 2009). No entanto, em que pese o apoio popular a Vargas, as pressões internacionais para abertura da economia brasileira já prenunciavam o golpe que ocorreria uma década mais tarde numa articulação entre setores da burguesia brasileira e os norte-americanos.

Nesse contexto, o período após o suicídio de Getúlio Vargas em 1954, especificamente no Governo de Juscelino Kubitschek, “a interdependência do Brasil ao capitalismo mundial” (IANNI, 2009, p. 151) foi reformulada devido, em grande parte, ao Programa de Metas que visava expandir a indústria de base, elevar o investimento em infraestrutura e atrair capitais externos para o país.

O resultado dessas medidas foi o crescimento econômico acompanhado de um forte aumento na taxa de inflação. Os gastos do Governo em infraestrutura injetaram dinheiro na economia, mas os reajustes dos salários da classe trabalhadora não conseguiram acompanhar a inflação.

Cabe registrar que foi no período JK que, segundo Raquel Rolnik, os laços entre os partidos políticos e as empreiteiras se estreitaram, merecendo destaque a seguinte citação feita pela autora (2015, p. 344):

⁷² Dentre as ações promovidas no segundo governo Vargas que autor destaca cabe citar o Plano Nacional de Reparcelamento Econômico, a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento e a criação da Petrobrás.

Na alocação de cargos e funções do aparelho de Estado entre os integrantes da aliança que elegeu JK, coube a indicação do DNER à cúpula do PSD, à qual justamente se encontravam politicamente ligados os empreiteiros, em especial os empreiteiros de Minas Gerais. Questionados sobre as razões que haviam levado JK a apresentá-los com a diretoria do DNER, os empreiteiros são claros em afirmar a relação de dependência mútua entre eles e o governo. Nessa relação, as empreiteiras precisavam das obras rodoviárias do programa de metas para crescerem e JK precisava articular uma base de apoio político, atendendo aos interesses de um grupo de empresários mineiros que haviam contribuído substancialmente para sua campanha à Presidência da República. (CAMARGOS, 1993, p 91-92)

Assim, com a industrialização e a urbanização do país novos grupos passaram a disputar a influência sobre a classe política e disputar recursos do fundo público na defesa de seus interesses, como o setor de incorporações, sem que isso implicasse no enfraquecimento do tradicional setor agrário exportador.

Pelo contrário, na Constituição Federal de 1946 ficou estabelecido, por exemplo, que o Governo federal deveria aplicar anualmente pelo menos 1% das receitas tributárias na execução de um plano que possibilitasse o aproveitamento total das “possibilidades econômicas do rio São Francisco e seus afluentes” (BRASIL, 1946), demonstrando a influência do setor agrário daquela região.

Nesse sentido, o setor agrário e o setor de incorporações, além de disputar frações do fundo público, também se caracterizam por se apropriarem da renda fundiária que poderia ser auferida pelo Estado. No caso do setor agrário, já foi mostrado que a renda fundiária absoluta que cabe ao Estado pela exploração dos seus bens é baixíssima, principalmente quando se trata de terrenos marginais pertencentes à União cuja renda é praticamente zero.

Com relação à renda fundiária diferencial Graziano (1981) explica que o progresso tecnológico tende a aumentar a renda diferencial II, ou seja, aquela proveniente do aumento da produtividade a partir do emprego de mais capitais na agricultura, diminuindo, assim, a proporção da renda absoluta a ser recebida pelo proprietário da terra.

José Graziano explica, ainda, que o pagamento da renda fundiária absoluta pode retardar o progresso tecnológico diante do risco de o arrendatário não conseguir recuperar os investimentos em maquinários durante o período do arrendamento e

mesmo quando o proprietário fundiário e o agricultor capitalista são a mesma pessoa, a propriedade da terra pode implicar no retardamento do progresso agrícola em razão da fixação do capital na compra da propriedade fundiária.

Porém, no caso brasileiro, a história mostra que o Estado sempre atuou em prol dos interesses agrícolas, inclusive proporcionando o progresso técnico da agricultura a partir da década de 1950, o que propiciou o crescimento da produção agrícola a partir de investimentos feitos com recursos públicos como, por exemplo, a construção de barragens que, dentre outras finalidades, controlaram a vazão dos rios protegendo as safras de eventuais enchentes; e os projetos de irrigação financiados pelo Estado, como os promovidos pela Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco – CODEVASF a partir da década de 1960.

Como se sabe o aumento do fluxo migratório para as cidades se deve, em grande medida, devido ao progresso técnico que ocorreu na agricultura. No entanto, ainda que parte da população rural tenha migrado para as cidades outra parte continuou trabalhando sazonalmente no campo, motivo pelo qual Milton Santos (2013) ressalta a distinção entre população rural e população agrária, cuja segunda, apesar de migrado para as cidades, é marcada pela permanência do trabalho no setor agrário.

Nesse contexto, Graziano (1981) demonstra que apesar de a renda monetária da população agrária ter sido elevada com o progresso técnico na agricultura, as perdas das rendas não monetárias proporcionadas pelo trabalho cotidiano na fazenda e a elevação do custo de vida nas cidades implicaram na degradação das condições de vida dessa população.

O progresso técnico da agricultura também demandou mais investimentos em infraestrutura com a finalidade de possibilitar o escoamento da produção a partir da construção de estradas e rodovias, o que permitiu que parte da população que efetivamente havia deixado o campo fosse incorporada no setor da construção civil.

Porém, essa dependência do setor agrário e do setor de incorporações faz com que nos momentos de queda das exportações ou diminuição das atividades na construção civil aumente a possibilidade de a economia brasileira entrar em crise. Foi o que aconteceu no fim do governo JK quando o país vivenciou uma crise econômica e política em decorrência da diminuição dos investimentos estatais na área de construção

civil e da redução do fluxo de capitais externos investidos na economia brasileira, que resultaram em um novo surto inflacionário, aumentou as contradições no campo e na cidade e levou as massas populares a começar a reivindicar reformas estruturantes.

Segundo Ianni (2009), a industrialização brasileira promoveu a substituição de alguns produtos importados, mas tornou o país mais dependente da importação de maquinários e matérias primas e com isso aumentou a dependência do país aos países centrais, deixando-o mais vulnerável em contextos de crise.

Havia, portanto, no fim da década de 1950 uma insatisfação entre as classes mais pauperizadas diante das contradições do capitalismo dependente Brasileiro que não conseguia responder às suas aspirações por melhorias nas condições de vida. Como se sabe, Jânio Quadros assumiu a presidência no lugar de JK em 1961, porém renunciou no primeiro ano de mandato, assumindo em seu lugar o seu vice, João Goulart, que propôs uma série de reformas de base no Plano Trienal apresentado pelo seu governo, dentre elas a reforma agrária.

Rolnik (2015) conta que naquele mesmo período, no ano de 1961, Carlos Lacerda, na condição de governador do Estado da Guanabara, anunciava o compromisso público de trabalhar pela criação de um Banco Nacional de Habitação. Naquele mesmo ano dois projetos de lei relacionados à questão habitacional urbana e rural foram apresentados na câmara dos deputados.

O primeiro deles, o PL 2.610/1961 de autoria do Deputado Plínio Lemos, visava a aplicação de 50% dos recursos da Fundação Casa na aquisição ou construção de moradias nas zonas rurais. Na justificação do projeto, o Deputado o destacava que a medida não seria, por si só, suficiente para conter o êxodo rural, ao qual atribuía ser um fator de preponderância na elevação dos custos de vida da população geral, por isso ressaltava a necessidade de criação de outras medidas que pudessem fixar o homem no campo.

O outro projeto, o PL nº 3026/1961, apresentado pelo Deputado Croacy, Coelho buscava autorizar a venda das casas e apartamentos dos Institutos de Previdência Social – IAPs, construídos em Brasília, aos seus atuais ocupantes. O projeto foi objeto de controvérsias entre e os parlamentares em virtude do seu direcionamento para um

segmento populacional específico, mas, três anos mais tarde, esse projeto se transformou na legislação que criou o BNH.

Para além da questão habitacional, os dois projetos apontavam tensões e interesses em disputa no início da década de 1960. De um lado havia a preocupação com o custo da reprodução da força de trabalho com a possibilidade de elevação dos preços dos alimentos devido ao processo migratório em curso, porém, a proposta apresentada não enfrentava o real motivo do êxodo rural, que era a existência de grandes latifúndios improdutivos e a falta de terra para o pequeno agricultor. Do outro lado estavam os interesses do setor de incorporação e do capital financeiro internacional na abertura do mercado imobiliário que se estruturaria atrelado ao fundo público, mas que deixaria de fora o atendimento às demandas da maior parte da população de baixa renda.

A resposta dada pela classe dominante para as pressões populares foi o golpe militar de 1964, fruto da articulação entre os segmentos empresariais e agrários em mais uma revolução promovida pelo alto⁷³ (BEHRING, 2008). De acordo com Rodrigo Souza Filho, o golpe militar coroou a “irrupção do capitalismo monopolista” (2011, p. 126) a partir da intensificação do insulamento burocrático que na visão de Behring (2008) representou uma *feudalização* do Estado a partir da imbricação da máquina pública com os interesses particulares.

Dentre as medidas adotadas no início do governo militar – para dar ares de legitimidade social ao golpe – destacam-se a promulgação do Estatuto da Terra, Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, que incorporou o princípio da função social da propriedade, segundo o qual toda propriedade deveria manter níveis satisfatórios de produtividade, e a criação do BNH⁷⁴ com a publicação da Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964, que também instituiu um sistema de correção monetária nos contratos de financiamento imobiliário, o sistema de financiamento da habitação e transformou a Fundação Casa no Serviço Federal de Habitação e Urbanismo.

⁷³ Anita L. Prestes (1991) afirma que a dissimulação do golpe militar de 1964 foi se apresentar como um movimento revolucionário que teria dado continuidade ao movimento tenentista da década de 1920, destituindo o sentido político e histórico e as reivindicações daquele movimento.

⁷⁴ No mesmo ano foi publicada a lei que dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias, a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964.

Ambas as legislações previram em seus dispositivos a transferência de terrenos de propriedade da União visando promover as ações de reforma agrária e estimular o desenvolvimento de projetos de provisão habitacional⁷⁵. No entanto, as alterações trazidas com a nova legislação não foram bem aceitas pelo Diretor do Patrimônio da União, Francisco Sá Filho, que destacou no Relatório de Gestão referente ao exercício de 1965 (BRASIL, 1966):

Nos últimos tempos, o Ministério da Fazenda vem sofrendo radicais transformações, através de leis e decretos consecutivos, que tem atingido notadamente o Serviço do Patrimônio da União. (p. 7)

[...]

As modificações por que tem passado a estrutura do Ministério da Fazenda vêm lhe retirando algumas das suas principais funções. Em relação ao Serviço do Patrimônio da União, as leis instituidoras do Banco Nacional de Habitação e do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, destinam aos novos órgãos, parte apreciável do patrimônio imobiliário da União.

O relatório não fornece dados que permitam precisar a quantidade de servidores do órgão no início do governo militar⁷⁶, mas faz referência aos reiterados pedidos do Diretor do Órgão solicitando o reaparelhamento da instituição em virtude da redução do número de funcionários em relação aos períodos anteriores.

Em outro ponto do relatório, Francisco de Sá Filho evidencia uma tensão histórica que existe dentro da SCGPU, diante do baixo número de servidores efetivos e da pouca disponibilidade orçamentária que marcam a trajetória histórica do Órgão e impõem limites para a sua atuação, que é compatibilizar a função arrecadadora dos imóveis da União com as ações de distribuição de terras para promoção de políticas responsáveis pelo desenvolvimento social e econômico do país.

⁷⁵ O artigo 26, da Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964, traz a seguinte redação: "O Poder Executivo transferirá, dentro de um ano, para o patrimônio do Banco Nacional da Habitação, terrenos de propriedade da União Federal que não sejam necessários aos serviços públicos federais ou que possam ser vendidos, para realizar recursos líquidos destinados ao aumento do Capital do Banco, desde que se prestem à construção de conjuntos residenciais de interesse social". Já o parágrafo 3º, do artigo 9º, da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, diz que os imóveis rurais pertencentes à União, cuja exploração não se dê unicamente para fins de pesquisa, experimentação, demonstração e fomento, visando ao desenvolvimento da agricultura, a programas de colonização ou fins educativos de assistência técnica e de readaptação, "poderão ser transferidos ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, ou com ele permutados por ato do Poder Executivo".

⁷⁶ Em termos de estrutura organizacional foi mantida a mesma estrutura da reforma de 1944.

O conflito entre a apropriação de renda e distribuição de terras se torna nítido quando o Diretor do Serviço do Patrimônio da União, após tecer suas críticas em relação às legislações que haviam sido promulgadas, afirma que, apesar de não ser o objetivo principal da instituição, a arrecadação deveria ser intensificada de modo que as rendas patrimoniais ocupassem um lugar de mais relevo no orçamento, expressando melhor o valor real do capital imobiliário da União.

Contudo, mesmo com as críticas atribuídas pelo Diretor do Serviço do Patrimônio da União, o BNH se tornou uma das molas propulsoras do modelo de desenvolvimento econômico instituído pelo governo militar, motivo que levou o controle do banco a ser assumido, em 1965, por um grupo vinculado ao setor empresarial e financeiro do ramo de incorporações (ROLNIK, 2015).

Mas, se do ponto de vista do sistema do financiamento a estrutura já estava mais organizada, faltava-lhes a regulamentação do parcelamento do solo e a criação de um instrumento jurídico que proporcionasse mais agilidade nas transações imobiliárias e trouxesse mais segurança jurídica para os compradores de imóveis envolvendo a aquisição de unidades habitacionais construídas em terrenos públicos, considerando o baixo número de imóveis públicos registrados em cartório.

Dessa forma, o problema foi resolvido com a publicação do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, que trata sobre o loteamento urbano⁷⁷ e criou Concessão de Direito Real de Uso – CDRU para concessão de terrenos públicos ou particulares, “para fins específicos de urbanização, industrial, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social”⁷⁸ (BRASIL, 1967).

A CDRU ainda hoje é um dos instrumentos mais importantes de execução das políticas de habitação e de regularização fundiária em geral, pois garante ao outorgante do terreno a manutenção da dominialidade do imóvel possibilitando a sua restituição em caso de utilização diversa daquela estabelecida em contrato e, ao mesmo tempo, confere aos donatários direitos reais os terrenos recebidos, permitindo-lhes parcelá-los

⁷⁷ Em termo de parcelamento do solo urbano, a lei geral é a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, promulgada no auge da crise do regime militar quando a crise urbana já não era mais latente e um movimento nacional pela reforma urbana se fortalecia no país.

⁷⁸ Essas são as finalidades que constam na redação original do caput do referido Decreto-Lei, mas como será visto mais adiante esse artigo sofreu alterações que incorporou mais formas de utilização.

e aliená-los a terceiros, desde que previsto no contrato. Em regra, é um instrumento que atende à política de gestão fundiária evitando a especulação dos imóveis, uma vez que é um instrumento resolúvel cujos encargos devem ser cumpridos nos prazos estabelecidos sob pena de rescisão do contrato, evitando que as terras públicas sejam guardadas como reserva de valor.

Essa pesquisa não levantou dados sobre a quantidade de CDRU's outorgadas durante o período militar, mas sabe-se que “apenas 30% do total de 4,5 milhões de financiamentos habitacionais concedidos através do BNH, entre 1970 e 1986” (ROLNIK, 2015, p. 284) foram destinados para as famílias de baixa renda. Raquel Rolnik relata, ainda, que o com a criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, uma poupança forçada que retém 8% das remunerações dos trabalhadores, o fundo se tornou a principal fonte de financiamento do BNH, cujos recursos também foram empregados na indústria de construção pesada, sobretudo após a publicação do II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND – classificado por Elaine Behring (2008) como um fracasso.

Trata-se de um contexto em que a urbanização acelerou a acumulação de capitais privados mediante investimentos públicos que promoveram a especulação imobiliária e dificultaram o acesso à terra urbanizada pela população mais pobre⁷⁹. Segundo Milton Santos (2013, p. 123),

⁷⁹ Cabe aqui fazer referência sobre a disputa de classes em torno da ocupação dos espaços urbanos, citando como exemplo o caso da Comunidade do Horto, localizada no Bairro do Jardim Botânico, no estado do Rio de Janeiro. O caso da Comunidade do Horto também é retrado por Rolnik (2015), porém em virtude da data que foi publicado o livro de Rolnik não contempla os desdobramentos posteriores que merecem ser publicizados. A Comunidade do Horto, assim como muitas outras existentes no país, é constituída por aproximadamente 500 famílias, dentre as quais a maioria é composta de ex-trabalhadores do Jardim Botânico do Rio de Janeiro que construíram suas casas no local com a autorização do Órgão. No entanto a comunidade se situa em uma área nobre da cidade, vizinha à Rede Globo – uma das poucas comunidades pacíficas do Rio de Janeiro. Na década de 1970 uma gleba da União foi cedida ao BNH para construção de um conjunto habitacional para atender as famílias daquela área, no entanto, uma articulação da Associação dos Moradores do Bairro Jardim Botânico e a Rede Globo inviabilizou a execução do projeto com a invocação do argumento de ter que preservar a Floresta da tijuca – onde, por sinal, estão situadas grandes mansões de artistas globais. Iniciou-se, então, uma disputa judicial para tentar expulsar as famílias do Horto daquela região para áreas periféricas da cidade, tal como ocorrera com outras comunidades do Rio de Janeiro. Mas, nos anos 2000, com a promulgação de novas legislações aumentou-se a expectativa de regularização da área em favor das famílias do Horto, porém a Associação dos Moradores do Bairro Jardim Botânico, novamente em uma articulação com a mídia, recorreu ao Tribunal de Contas da União – TCU que determinou à Secretaria do Patrimônio da União deixar de promover qualquer regularização fundiária naquela comunidade sem a conclusão da delimitação precisa perímetro pertencente à União e sem a respectiva abertura da matrícula. O

O próprio poder público torna-se criador privilegiado de escassez; estimula, assim, a especulação e fomenta a produção de espaços vazios dentro das cidades; incapaz de resolver o problema da habitação, empurra a maioria da população para as periferias; e empobrece ainda mais os pobres, forçados a pagar caro pelos precários transportes coletivos [...] O discurso da criação do BNH dava-o como instrumento da melhoria das condições de moradia dos habitantes urbanos. Na verdade, esse banco tornou-se, em primeiro lugar, o banco da cidade, a instituição federal estatal destinada a preparar as cidades para melhor exercer seu papel na fase do capital monopolista que estava se implantando.

A priorização do governo por favorecer a acumulação de capitais das grandes construtoras em detrimento de políticas direcionadas às classes mais pobres se refletiu na proliferação dos assentamentos informais nas grandes cidades (ABREU, 2016), atingindo, evidentemente os terrenos de marinha.

Associados a essa questão, destacam-se os indícios apontados no Relatório do S.P.U de 1965 de que o quadro de servidores do órgão não seria reestruturado durante o governo militar, o que com certeza repercutiria nas atividades de fiscalização, cadastro e arrecadação das rendas patrimoniais sob a responsabilidade pelo órgão.

Nesse contexto, o reflexo das políticas adotadas pelo governo militar, no que diz respeito à ocupação dos terrenos de marinha, é retratado na Exposição de Motivos nº 163, de 14 de junho de 1977, justificando o Decreto-Lei nº 1.561, de 13 de julho de 1977, que ampliou a possibilidade de cadastrar como ocupantes as famílias não

procedimento determinado pelo TCU foi concluído em 2015, contudo, por pressão de políticos ligados aos moradores do Jardim Botânico, a área foi doada ao Instituto de Pesquisa Jardim Botânico sob a justificativa de expansão das atividades daquele Instituto. Dessa forma, como muitas famílias se enquadram nos critérios para serem beneficiadas com a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia – instrumento que será abordado no próximo capítulo – restou à Secretaria do Patrimônio da União reservar outra área próxima ao Estádio Maracanã para execução de um projeto habitacional que pudesse atender às famílias do Horto, mas é aí que entra o desfecho da história que se cruza com outro caso de repercussão midiática – o incêndio no Museu Nacional em setembro de 2018. Um mês antes do incêndio a direção do museu nacional havia solicitado à SPU a cessão do imóvel que seria destinado às famílias do Horto, porém como o imóvel estava declarado como de Interesse do Serviço Público para fins de execução de um projeto habitacional de interesse social a sua destinação só poderia ser alterada mediante a publicação de uma portaria revogando a declaração de interesse do serviço público para o qual o imóvel estava reservado. Evidente que se o incêndio não tivesse ocorrido seria mais uma disputa de interesses nos bastidores do governo, mas com a pressão midiática em razão do fato ocorrido a área que seria para atender as famílias do horto foi cedida para Universidade Federal do Rio de Janeiro para a construção de novas instalações do Museu Nacional. O caso é interessante para mostrar como uma situação que se arrasta por quase cinquenta anos, se cruza com outra tragédia provocada pela falta de manutenção de um prédio, tem sua origem no preconceito social, na questão social e racial, a elite branca que não pode se misturar com os negros pobres. A regularização fundiária da Comunidade do Horto poderia ser a maior resposta da Presidenta Dilma à Rede Globo diante do golpe que sofreria em 2016 com apoio da emissora, no entanto a presidenta preferiu ceder às pressões políticas e entregar os anéis para não perder os dedos, mas no fim acabou perdendo-os do mesmo jeito.

alcançadas pelo Decreto-Lei nº 9.760, de 05 de setembro de 1946. No texto encaminhado ao Congresso Nacional, o Ministro da Fazenda argumentava que:

A expansão crescente dos centros urbanísticos, naturalmente atraídos para a orla marítima, deu causa a que grande parte da extensa faixa de terrenos de marinha e seus acrescidos viesse a ser ocupada sem forma regular e sem qualquer contraprestação pela utilização exercida.

A marginalização de tais ocupações impede, igualmente, que os terrenos tenham utilização consentânea com os interesses sociais em face da natural insegurança que envolve o seu aproveitamento.

[...]

Por outro lado, vem se revelando inócuas as medidas de caráter proibitivo tendentes a evitar invasões de terrenos federais, posto que a frequência com que ocorrem e a extensão do litoral tornam difícil, senão mesmo impossível, o seu controle permanente, malgrado o zelo e os esforços das Capitânias dos Portos.

Esse fato pode ser ilustrado com o número de ocupações já inscritas, nos 16 Estados litorâneos, que se eleva a mais de 50.00, podendo-se estimar as não escritas em seguramente, outro tanto. (BRASIL, 1977, p. 2048)

A exposição de motivos citava, ainda, a necessidade de encontrar uma alternativa que atendesse aos interesses da União sem prejudicar o desenvolvimento regional, considerando que várias cidades litorâneas foram construídas quase que em sua totalidade sobre os terrenos de marinha e seus acrescidos, como as cidades de Vitória, Recife, Aracaju, dentre outras.

Todavia, cabe ressaltar que o problema das ocupações irregulares dos terrenos de marinha não decorre exclusivamente da falta de moradias adequadas que atinge a população mais pobre, pois, além de ser um problema histórico que advém desde o século XVII, diversas áreas localizadas nos terrenos de marinha são ocupadas por resorts, residências de juizes, desembargadores e casas famílias de classe média e alta, principalmente nos centros urbanos. Ou seja, são pessoas inseridas em uma classe com poder de influência sobre o legislativo e que, recorrentemente, buscam a revisão das legislações pertinentes aos terrenos de marinha objetivando acabar com a cobrança das taxas de ocupação, foros e laudêmios cobrados pela utilização dessas áreas⁸⁰.

⁸⁰ Cita-se como exemplo um processo da Divisão de Segurança e Informações, do Ministério da Fazenda, datado de 27/12/1972, que trata da suspeita de corrupção e tráfico de influência no âmbito do Serviço do Patrimônio da União diante de projetos parlamentares apresentados à época propondo a revisão da legislação dos terrenos de marinha. O processo encontra-se disponível no sítio do Arquivo Nacional, código de referência BR DFANBSB V8.MIC.GNC.AAA.7205305, título "Corrupção e Tráfico de Influência em São Paulo.

Pouco ante da publicação do Decreto-Lei nº 1.561/1977 a antiga estrutura organizacional do Serviço do Patrimônio da União vigente desde 1944⁸¹ havia sido reformada⁸² imprimindo uma maior racionalidade na divisão organizacional e na definição das competências de cada área. Tanto a reforma administrativa quanto a promulgação do referido decreto-lei demonstravam o contexto de crise econômica mundial que afetava, sobretudo, as economias dependentes como a brasileira, exigindo do Estado estratégias para elevar a arrecadação.

Tratavam-se, portanto, de uma nova tentativa de aumentar a arrecadação das rendas patrimoniais com a reatualização de soluções simples e imediatas para problemas complexos como se fossem soluções inovadoras. Nesse aspecto, cabe ressaltar que foram diversos os pedidos de reestruturação para o Órgão durante o período militar⁸³, mas, apesar de ser caracterizada por uma estrutura burocrática, patrimonialista e centralizadora (FILHO, 2011), durante a ditadura militar houve um enfraquecimento da administração pública direta e um crescimento da administração indireta, especialmente autarquias e empresas públicas (BEHRING, 2008) que desfavoreciam a atuação de órgãos como o Serviço do Patrimônio da União e privilegiavam os programas de desenvolvimento que levaram o país ao endividamento.

Com a eclosão da crise mundial na década de 1970, os países centrais promoveram alterações nas taxas de juros, intensificando os efeitos da crise sobre os países dependentes levando ao crescimento das públicas nesses países. De acordo com Behring (2008) cerca de 70% da dívida externa nacional tornou-se estatal naquele contexto, o que levou o país a uma situação de estagnação e recessão econômica (BEHRING e BOSCHETTI, 2011). Apesar do discurso do “milagre econômico” que teria ocorrido durante a ditadura militar à custa do endividamento público e da captura da popança dos trabalhadores, Behring (2008) destaca a situação calamitosa do Brasil na década de 1980, cuja inflação média, segundo a autora, foi de cerca de 200% ao ano.

Diante do cenário econômico instaurado no país a autora pontua que só havia três possibilidades para a economia brasileira naquela conjuntura que era cortar gastos,

⁸¹ Há que se ressaltar que em 1972 houve uma reorganização dos cargos e funções de confiança, promovida pelo Decreto nº 71.421, de 22 de novembro de 1972, mas não houve uma reforma organizacional no órgão.

⁸² Portaria nº 231, de 19 de Maio de 1977.

imprimir dinheiro ou vender títulos da dívida pública a juros atraentes para o capital externo. A opção escolhida foi a terceira alternativa e acabou acarretando na elevação da inflação e da dívida pública, mesmo que seguida de um “ajuste fiscal permanente” (IDEM, 2008, p. 137) por parte do Estado brasileiro.

Reportando à Tavares e Fiori, Behring cita que o ajuste fiscal fracassado da década de 1980 buscou diminuir os gastos e elevar as receitas, no entanto essas medidas foram insuficientes para conter a crise social, econômica e política que o país atravessava e se refletiam nas legislações patrimoniais do período.

A primeira delas foi o Decreto-Lei nº 1.876, de 15 julho de 1981, que tratou da isenção do pagamento de foros e laudêmios para casos específicos. A justificativa para adoção de tal medida foi apresentada na Exposição de Motivos nº 150, de 14 de julho de 1981, que dizia que em virtude do caráter imutável do contrato de aforamento não era possível a correção dos valores cobrados nesse tipo de contrato e, por isso, os valores arrecadados com as taxas de foros em 98% dos imóveis sob o regime de enfiteuse, 42.000 imóveis naquele momento (BRASIL, 1981), não eram suficientes para cobrir os custos com a operacionalização da cobrança devido ao processo inflacionário vivido no país.

Dessa forma, a medida tinha como objetivo muito mais conter despesas do que conceder um benefício social propriamente dito. Sobre a justificativa apresentada na exposição de motivos cabe fazer uma ressalva no sentido de dizer que a natureza do contrato de aforamento não permitiria a alteração do percentual do imóvel pertencente à União e que lhe garante o pagamento do foro, porém, naquele momento, o que ocorria era que os valores de avaliação dos imóveis sobre os quais incidiam a cobrança do foro estavam desatualizados, acarretando, conseqüentemente, em uma perda de arrecadação provocada pela paralisação que atingia a máquina pública (BEHRING, 2008).

Outro aspecto relevante dessa legislação era que o critério estabelecido para isenção se dava em cima do valor de avaliação do imóvel e não da renda do foreiro, beneficiando aqueles que, por ventura, tinham rendas mais elevada. Assim, no final de

1985, visando corrigir as distorções na arrecadação⁸⁴ a legislação foi alterada na reforma tributária promovida no Governo Sarney⁸⁵, que determinou a correção anual do valor dos imóveis aforados e estabeleceu pela primeira vez na história que a isenção dos foros e taxas de ocupação deveria ocorrer em razão da condição socioeconômica do ocupante⁸⁶ ou foreiro.

Tal como ocorre em todas as crises, a elevação dos juros associada aos processos inflacionários tendem a gerar o crescimento da inadimplência em empréstimos e financiamentos assumidos pela população e foi o que ocorreu no Brasil nesse período. O BNH que havia sido uma das molas propulsoras do crescimento econômico entre as décadas de 1960 e 1970 entrou na década de 1980 passando por uma crise de liquidez que levou à sua extinção em 1986, tendo contribuído para isso “a ruptura de coalizão de interesses empresariais e políticos que se articularam para sua criação” (ROLNIK, 2015. p. 286).

Rolnik também escreve que a paralisação do BNH diante da crise de liquidez fez com que o mercado imobiliário e os financiamentos habitacionais se retraíssem. Assim, nesse cenário, era de se esperar que governo buscasse incorporar novos ativos ao patrimônio do banco para cobrir o rombo nas suas contas, do mesmo modo que a retração do mercado habitacional, associada ao endividamento da população, pudesse aumentar o número de ocupações irregulares.

É o que explica, desse modo, a publicação da Lei nº 6.987, de 13 de abril de 1982, que autorizava a administração pública direta e indireta alienar ao BNH imóveis da União a título oneroso ou gratuito, ou seja, vender ou doar os imóveis que pudessem ser aproveitados pelo banco para construção de moradias populares. A legislação dizia, ainda, que os terrenos de propriedade da União que estivessem ocupados por favelas

⁸⁴ Em 1985 a Portaria MF nº 237, de 1977, foi alterada pela Portaria nº 455, de 30 de setembro de 1985 colocando expressamente a arrecadação patrimonial como prioridade da administração dos bens imóveis da União.

⁸⁵ Lei nº 7.450, de 23 de dezembro de 1985.

⁸⁶ A redação original dizia que a isenção dos foros e das taxas de ocupação deveria alcançar as pessoas consideradas carentes, cuja condição econômica não permitiria pagar por tais encargos sem prejudicar o sustento próprio e da sua família, cuja situação de carência deveria ser comprovada anualmente na forma estabelecida em ato editado pelo Ministro da Fazenda. A primeira norma encontrada nesse sentido foi a **Portaria nº 40, de 10 de março de 1987**, que não estabelecia critérios objetivos para a mensuração da condição de carência, vinculando apenas à autodeclaração do requerente e à análise discricionária do órgão diante dos documentos que fossem apresentados.

deveriam ser alienados ao BNH para serem utilizados em projetos de regularização fundiária. Dessa forma, o BNH que durante o curso das duas décadas anteriores havia favorecido os segmentos da classe média e empresarial, beneficiando construtoras e empreiteiras, ampliava sua atuação para a área de regularização fundiária a fim extrair recursos das terras da União a partir da regularização dos imóveis ocupados pela parcela da população que o banco deixara de atender nas décadas de 1960 e 1970.

Em meio à turbulência política e à crise econômica da década de 1980 crescia a demanda dos movimentos populares exigindo políticas públicas voltadas para a saúde, educação, reforma agrária, infância e juventude, habitação, proteção ambiental etc. Dentre esses movimentos, o movimento pela reforma urbana, que havia surgido na década de 1960, passou aglutinar forças em torno do Fórum Nacional da Reforma Urbana - FNRU, reunindo políticos, movimentos sociais, arquitetos, urbanistas e pesquisadores de outras áreas, assim como outras entidades da sociedade civil (MARICATO, 2014).

A iniciativa e a mobilização do FNRU resultaram em uma emenda popular com mais de 150 mil assinaturas que conseguiu incluir na Constituição Federal de 1988 um capítulo dedicado à Política Urbana, que destaca o cumprimento da função social da cidade, mas:

Apesar da pressão constante do Fórum de Reforma Urbana, a regulamentação dos capítulos 182 e 183 da Constituição Federal foi aprovada no Congresso Nacional apenas 13 anos depois, sobre a forma de uma Lei Federal 10.257/01, o “Estatuto da Cidade”. Este forneceu uma nova base jurídica para o tratamento da propriedade urbana. Do ponto de vista formal, a mudança não foi pequena e impôs limitações antes impensáveis, no Brasil, ao direito de propriedade (MARICATO, 2014, p. 145).

Outros movimentos sociais, de igual relevância, também contribuíram para que a questão fundiária do país ficasse mais evidente na Constituição Federal de 1988 ao fazer com que a função social da propriedade fosse incorporada em diversos dispositivos constitucionais, mas, sobretudo, explicitaram que a distribuição de terras deveria ser adotada como um mecanismo de justiça social a partir do reconhecimento de direitos e de reparações históricas a grupos socialmente marginalizados.

Nesse contexto, com a publicação da Constituição Federal de 1998, os bens da União, previstos no art. 20, passaram a estar vinculados a outros direitos previstos na

Carta Magna exigindo uma mudança na direção da gestão patrimonial com relação à utilização e à destinação das terras públicas federais.

Dentre os direitos aos quais os imóveis da União estão relacionados podem ser citados os artigos 182 e 183, que tratam da política urbana; os de 184 a 191, que tratam da política agrícola e reforma agrária; os artigos 215 e 216, que dispõem sobre cultura; o 225 que diz que todo cidadão tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; o 231 que trata dos direitos indígenas; e, o 68 dos Atos e Disposições Constitucionais Transitórias, que reconheceu o direito de propriedade ao território ocupado pelas comunidades remanescentes de quilombos.

Na Constituição Federal de 1988 a dominialidade da União sobre os terrenos marginais também foi expressamente incorporada ao texto constitucional. Talvez esse seja um dos dispositivos mais controversos e objeto de disputa na atualidade no que diz respeito aos processos de caracterização dos imóveis pertencentes à União por estar relacionado, em alguns casos, com o reconhecimento de direitos de povos e comunidades tradicionais e por cruzar com interesses do agronegócio.

Não por menos a inclusão dos terrenos marginais no artigo que trata dos bens imóveis da União foi tema de um embate na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88 entre o Deputado Henrique Córdova, de Santa Catarina, e o Deputado Nelson Carneiro, do Rio de Janeiro, cujo entendimento deste prevaleceu sobre o daquele. Durante a discussão que tratou da aprovação do artigo 20, o Deputado Henrique Córdova tentou aprovar uma emenda que retirava os terrenos marginais dos bens da União, alegando que a única referência sobre a matéria no ordenamento jurídico brasileiro era o Decreto-Lei nº 9.760/1946, e que tal legislação faz referência apenas aos terrenos marginais dos rios que banham territórios federais, assim, a ampliação do texto poderia confiscar “parte ou até a totalidade de cidades ribeirinhas” (1988, p. 494).

No entanto, ao encaminhar a votação, o Deputado Nelson Carneiro invocou a súmula nº 479 do STF para justificar a manutenção dos terrenos marginais na redação do art. 20, entendimento esse que foi acompanhado pelo relator e pela bancada do seu partido, o PMDB. Encerrada a discussão, a emenda do Deputado Henrique Córdova foi rejeitada por 258 votos contra 128 favoráveis à proposta, contando 07 abstenções.

É importante registrar a discussão sobre a aprovação desse dispositivo, pois, apesar de ter sido reconhecida como uma constituição cidadão que ampliou o rol dos direitos sociais, assim como as possibilidades de utilização das terras públicas para efetivação desses direitos, a Constituição Federal de 1988 foi promulgada em um contexto de forte crise econômica e de avanço dos ideais neoliberais sobre os países da América Latina colocando em cheque a efetivação desses direitos.

Desta feita, no contexto de neoliberalização da economia brasileira, os bens da União se tornam ativos valiosos para promoção do ajuste fiscal a partir da espoliação desses bens, além de constituírem reservas de valores para liberalização e valorização de capitais sobreacumulados (HARVEY, 2015) nos momentos de acirramento da crise estrutural do sistema.

3.3 A gestão do patrimônio da União em tempos de neoliberalismo e financeirização da economia.

Na eterna ciranda que se desenrola a trajetória política e econômica brasileira, onde o moderno e o arcaico caminham de mãos dadas, dois projetos de sociedade polarizaram os embates na Assembleia Constituinte, cujo produto final foi a acomodação dos interesses em jogo naquele momento, diante do desgaste das forças que haviam sustentado o regime militar.

De um lado setores progressistas mobilizados pela sociedade civil representavam os anseios populares e reivindicavam a ampliação dos espaços democráticos, a universalização dos direitos sociais, a descentralização das políticas públicas e um modelo tributário regressivo que permitisse o país alcançar um patamar de justiça social mais elevado com redistribuição de renda a partir de políticas públicas implementadas pelo Estado. Do outro, setores conservadores, filhos e netos das oligarquias e do empresariado, representantes do patrimonialismo brasileiro acostumados a não compartilharem o poder decisório e alijar a população dos processos democráticos buscaram manter os seus *"status quo"* e a hegemonia política de que dispunham.

Do ponto de vista jurídico-formal a Constituição Federal de 1988 representou uma vitória, ainda que parcial, para os setores progressistas, com o reconhecimento de direitos historicamente negados pelo Estado patrimonialista brasileiro. No entanto, a conjuntura internacional marcada pelo avanço do neoliberalismo pelo mundo após as experiências de Margaret Thatcher e Ronald Reagan na Inglaterra e nos Estados Unidos, respectivamente, impunha aos países dependentes pressões para que implementassem ajustes fiscais em suas economias no sentido de consolidar o domínio do capital financeiro.

O cenário de hiperinflação e de endividamento público, acompanhados do crescimento do Estado, sobretudo na administração indireta, e a centralização do poder administrativo que marcam o fim da década de 1980, se tornaram um terreno fértil para propagação das ideias neoliberais que colidiriam com as expectativas geradas com os avanços inseridos no texto constitucional (BEHRING, 2008).

Foi nessa conjuntura deixada pela ditadura militar que os novos rumos da gestão patrimonial foram delineados a partir da década de 1990, na qual Raymundo Faoro antecipara muito bem em 12 de dezembro de 1988:

A coligação vencedora, ora em vias de firmar sua hegemonia, já tem em suas mãos bandeiras desfraldadas. O regime, nos termos verbais da nova Constituição será “democrático”. Os termos representativos e oligárquicos não mudarão.

A ideologia do sistema está despontando, perceptível nos empreiteiros do estatismo brasileiro, onipotente durante vinte anos, tecnocrático, pródigo, favorecedor de impérios que nasceram ao calor do Tesouro público. Por toda parte, os aprendizes do capitalismo prussiano clamam contra o Estado, acusam seus sucessores de “socialismo”, porque, gerindo a burocracia pagaram as contas, as recentes e as atrasadas. Sobre a hipocrisia nasce a ideologia, com a bibliografia nova: o “libertarismo”. Os profetas chamam-se Frederick Hayek e Milton Friedman. É certo que “libertarismo”, na mesma vertente conservadora, tem outra face, mais política, preocupada com os direitos do homem. Mas eles não mencionam Rothbard e Nozick, mas os outros, para os quais o mercado livre é tudo, na fronteira extrema do laissez-faire. (2018, p. 199).

Em 1988, com a reformulação da estrutura do Ministério da Fazenda o Serviço do Patrimônio da União passou a se chamar Secretaria do Patrimônio da União⁸⁷. Dados publicados no Jornal de Brasil dão conta de que em 1989 a SPU possuía,

⁸⁷ Decreto nº 96.911, de 03 de outubro de 1988.

aproximadamente, 200.000 imóveis cadastrados⁸⁸, uma importante fonte de ativos para o ajuste fiscal permanente que seria colocado em curso na década seguinte com o ímpeto da privatização, da desregulamentação e descentralização da gestão estatal.

Nesse sentido, Rolnik destaca que sob a égide do neoliberalismo a terra, “mais do que um meio de produção, torna-se uma poderosa reserva de valor” (2015, p. 160), o que faz com que os bens da União precisem ser compreendidos sob esse duplo aspecto, ou seja, como um meio de produção disponível para espoliação imediata através dos processos de privatizações, ou como reservas de valores futuros que serão disputadas em momentos de acirramento da crise estrutural do sistema.

Em paralelo com avanço das ideias neoliberais, porém sem estar desvinculado delas, outro debate circundava as discussões políticas do fim da década de 1980 e incidiria sobre as ações governamentais da década seguinte particularizando o capitalismo dependente brasileiro em razão das suas riquezas naturais, que era o debate sobre desenvolvimento sustentável iniciado na década de 1970 por ambientalistas que defendiam um modelo de capitalismo menos predatório e preocupado com o futuro das novas gerações.

Nesses tempos atuais em que a fiscalização ambiental é considerada uma indústria da multa e os rios e florestas estão morrendo por causa da ação de mineradoras e do agronegócio, destacar a origem do debate sobre desenvolvimento sustentável no seio neoliberalismo dependente brasileiro é importante para desmistificar a falácia de que a discussão ambiental é coisa estimulada por ONGs “xiitas” de esquerda que recebem recursos do Estado.

Em verdade, a preocupação com a preservação das nossas florestas e a relação do Brasil com os organismos internacionais antecedem, inclusive, a primeira eleição democrática que ocorreu no país após o fim do regime militar, como se observa na mensagem presidencial de 1989, encaminhada ao Congresso Nacional pelo então Presidente, José Sarney, que escreveu:

Outro tema que surge e que será sem dúvida o grande debate do futuro é o problema ecológico. O Brasil tem um imenso patrimônio natural a preservar, temos a maior floresta úmida do globo. Temos grandes recursos naturais. Não podemos cometer os erros de muitos países

⁸⁸ Edição publicada em 02 de junho de 1990

desenvolvidos, que progrediram destruindo o meio ambiente, degradando o Planeta, de modo a ameaçar a própria vida. Por outro lado, o arsenal nuclear das grandes potências é a maior ameaça ecológica que existe, porque pode destruir a Terra.

Queremos a ajuda internacional nesse setor. Aceitaremos a cooperação científica, tecnológica, em recursos monetários e recursos humanos. Mas o dever principal é nosso. Uma coisa, contudo, jamais admitiremos: a internacionalização da Amazônia, a troca de nossa terra, da nossa soberania pela dívida ou por qualquer outra compensação (1989, p. XV).

Como suspeitava Faoro (2018), a rápida adaptação dos setores conservadores à ideologia “liberalista” levou os setores tradicionais a permanecerem no poder e a elegerem Fernando Collor para Presidência da República, com amplo apoio da mídia e do segmento empresarial, na eleição mais disputada da história do país (HOLSTON, 2013).

Collor se elegeu com o discurso de combater os privilégios do funcionalismo público, prometendo caçar os “marajás”, reduzir a inflação, diminuir o peso do Estado sobre o setor privado e promover reformas estruturantes para retomada crescimento econômico, com base na cartilha propagada pelos organismos internacionais a saber o FMI e o Banco Mundial (BEHRING e BOSCHETTI, 2011). No entanto, as medidas econômicas impopulares como o congelamento da poupança e a incapacidade de construir uma articulação política levou Collor a ser o primeiro Presidente do Brasil a sofrer um processo de “impeachment” (BEHRING, 2008).

Em seu rápido Governo, a Secretaria do Patrimônio da União foi transformada em um Departamento⁸⁹ vinculado à Secretaria da Fazenda Nacional no Superministério da Economia, Fazenda e Planejamento, e se destacou pela alienação de imóveis funcionais, pondo em prática o Programa de Desmobilização de Bens criado no Governo Sarney⁹⁰.

O Programa de Desmobilização de Bens e o Programa Federal de Desestatização fizeram parte da reforma administrativa e patrimonial prometida por Collor que, segundo informações publicadas no Jornal do Brasil, em 01 de janeiro de 1999, dos 13.677 imóveis funcionais que a União era dona no início da década de

⁸⁹ Decreto nº 99.180, de 15 de março de 1990

⁹⁰ Decreto nº 97.161, de 06 de dezembro de 1998. Foi durante o Governo Sarney, também, que foi criado o Programa Federal de Desestatização com a promulgação do Decreto nº 95.886, de março de 1988, que constituiu a base para a continuidade das privatizações nos governos posteriores.

1990, 11.996 foram vendidos a preços irrisórios para os servidores públicos que ocupavam estes imóveis.

Dentre as ações do Governo Collor que foram incorporadas na rotina da gestão patrimonial nos Governos seguintes destaca-se a publicação do Decreto que instituiu o Cadastro Nacional de Bens com o objetivo de padronizar o registro de bens imóveis da União com a criação do Registro Imobiliário Patrimonial - RIP⁹¹, um número único atribuído a cada imóvel e sem o qual o imóvel não é considerado incorporado ao patrimônio da União⁹².

A expectativa do governo com a criação do Cadastro Nacional de Bens era ampliar a base de imóveis cadastrados a fim aumentar as receitas arrecadas com a privatização desses imóveis, enfrentando o problema histórico de desconhecimento do órgão com relação à quantidade exata dos imóveis que lhe pertencem.

De acordo com Moreira, se a teoria dos conjuntos matemáticos fosse aplicada aos bens os imóveis da União o resultado seria um “universo indeterminado e abstrato” (2018, p. 52). A indeterminação que Moreira se refere é o desconhecimento da quantidade exata de imóveis que pertencem à União, mas partindo da dialética materialista pode se dizer que esse universo indeterminado é concreto e determinado pelos interesses econômicos e pelas relações de produção, pois, mais do que normas jurídicas, a identificação desse universo depende de investimentos do Estado, principalmente na formação de um técnico qualificado.

Diante da indeterminação desse universo que são os imóveis da União, por conta da realidade concreta da Órgão de gestão patrimonial, ao longo dos anos surgem alguns números cabalísticos, cuja origem se desconhece, na tentativa de determinar esse universo. Dentre essas informações cabalística convencionou-se dizer durante a década de 1990 que a União era dona de aproximadamente três milhões de imóveis e

⁹¹ Decreto nº 99.672, de 3 de novembro de 1990

⁹² O entendimento jurídico é de que alguns imóveis são incorporados ao patrimônio público por força da Constituição Federal, tais como os rios, mares, terrenos de marinha, terrenos marginais etc., e por isso não prescindem de um RIP para serem considerados da União. No entanto, para fins de concessão, alienação ou qualquer transação envolvendo um imóvel é necessária a abertura de um RIP pela unidade administrativa responsável.

que esses imóveis poderiam gerar uma receita aproximada de um bilhão de reais por ano caso estivessem devidamente cadastrados e suas utilizações sendo cobradas⁹³.

Com relação às orientações dos organismos mundiais para a gestão fundiária, em específico as do Banco Mundial, que se relaciona com a identificação desse universo, as medidas mais incisivas com base no receituário fornecido por esses organismos foram realizadas durante o Governo do Presidente FHC.

Foi mostrado anteriormente que a ausência de políticas habitacionais direcionadas às classes populares, ao longo de décadas, associada ao modelo de autoconstrução de moradias, produziu centenas de milhares de ocupações irregulares em áreas públicas, dentre estas áreas pertencentes à União, gerando uma situação de insegurança da posse para essas famílias (ROLNIK, 2015).

Mas, antes de avançar nesse debate, cabe destacar algumas ações do Governo Collor envolvendo a questão fundiária do país tais como o decreto que dispõe sobre a criação das Reservas Extrativas⁹⁴ - RESEX e o decreto que estabelecia mecanismo de cooperação entre o Departamento do Patrimônio da União e o Ministério da Ação Social para identificação de áreas para construção de projetos habitacionais para a população de baixa renda, financiados com recursos do FGTS e do Orçamento Geral da União⁹⁵.

As RESEX, segundo consta da legislação, são espaços territoriais considerados de interesse social e ecológico em áreas com características naturais ou com exemplares de biotas que possibilitam a exploração sustentável sem comprometimento para a conservação do meio ambiente e deveriam ser criadas mediante outorga de CDRU não onerosa. A criação desses espaços no Governo Collor foi um dos primeiros movimentos em direção à criação do Sistema Nacional de Conservação dez anos mais tarde no Governo FHC.

Importar mostrar, nesse sentido, a importância da CDRU como um instrumento de viabilização das políticas de gestão territorial em áreas da União. Sobre o decreto que instituiu a parceria entre o DPU e o Ministério da Ação Social à época, ainda que a CDRU não estivesse explicitamente descrita no corpo do decreto, entre o rol das

⁹³ Esse dado aparece na edição do Jornal de Brasil de 22 de agosto de 1993 e em várias outras edições quando se pesquisa o argumento “Secretaria do Patrimônio da União” na hemeroteca digital da Biblioteca Nacional, no período de 1991-2000.

⁹⁴ Decreto nº 98.897, de 30 de janeiro de 1990.

⁹⁵ Decreto nº 425, de 15 de janeiro de 1992.

competências do órgão de gestão patrimonial estava a elaboração dos atos jurídicos necessários à transferência ou cessão dos imóveis para os fins pretendidos por aquele normativo, o que pressupunha a utilização do instrumento jurídico da CDRU.

No plano das questões ambientais, Collor defendia o direito da comunidade internacional se preocupar com os danos causados ao meio ambiente em todos os países e ressaltava o protagonismo do Brasil na promoção dessa agenda com a criação de modelos de cooperação internacional, reconhecendo as Nações Unidas como o foro ideal para as discussões ambientais (BRASIL, 1992).

Sem perder de vista que a questão ambiental constitui um meio para formação de reserva de valor futuro a partir da conservação da terra e da biodiversidade (DA SILVA, 1981), vale reforçar que o debate ambientalista pós-Constituição não foi inaugurado pelo partido dos Partidos dos Trabalhadores e fazia parte da agenda do Governo neoliberal de Fernando Collor que ficou marcado por sediar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, em 1992, na cidade do Rio de Janeiro.

Porém, isolado politicamente e sem conseguir entregar os resultados que havia prometido na eleição, Collor “pautou-se por uma adequação destrutiva ao reordenamento mundial” (BEHRING, 2008, p. 152), não criou alternativas efetivas para o enfrentamento da dívida pública e realizou uma reforma administrativa que sucateou a máquina pública, motivos que levaram à sua renúncia naquele ano dando lugar ao seu vice Itamar Franco.

Behring destaca que Itamar assumiu o governo diante de um contexto de desarticulação política e com setores populares frustrados com a implantação da agenda neoliberal no país. Para o Ministério da Fazenda, Itamar nomeou Fernando Henrique Cardoso que seria um dos intelectuais por trás da contrarreforma do Estado, tese defendida pela autora, e do plano de estabilização da economia com base nas orientações dos organismos internacionais.

No Governo Itamar o número de imóveis da União cadastrados girava em torno de 400.000 (quatrocentos mil)⁹⁶ e foi nesse período que o órgão voltou a se chamar Secretaria do Patrimônio da União⁹⁷, porém sem mudanças significativas na legislação

⁹⁶ Jornal do Brasil, edição de 22 de agosto de 1993.

⁹⁷ Decreto nº 726, de 19 de janeiro de 1993.

patrimonial, a não ser um decreto publicado no final de 1994⁹⁸ estabelecendo novos critérios para isenção das taxas de ocupação.

Pela nova regra ficou estabelecido que seriam isentas das taxas de ocupação, foro e laudêmio as famílias com renda mensal de até três salários, acrescidos de um quinto de salário mínimo por dependente até o limite máximo de cinco dependentes. A nova regra refletia o caráter regressivo e focalizador das políticas sociais no contexto dos governos Itamar e FHC, mas, por outro lado, definia critérios objetivos para mensuração e concessão do benefício.

No entanto, há que se ressaltar o caráter moralizante que acompanhava a definição daquele critério ao ser acrescentado no parágrafo seguinte que não seria considerada carente a pessoa cuja situação patrimonial demonstrasse capacidade de pagamento sem comprometer o sustento da família. Então, ao mesmo tempo em que estabelecia um critério objetivo para a concessão do benefício, o decreto abria exceção para avaliações morais e subjetivas sem dispor de servidores com formação para realizar as análises socioeconômicas das famílias.

No âmbito da política urbana, Rolnik (2015) afirma que em 1993 uma cartilha do Banco Mundial apontava sete medidas que poderiam ser adotadas pelos países, sobretudo os em desenvolvimento, para expansão dos mercados imobiliários e estímulo da economia. Do lado da demanda as medidas eram o fortalecimento do direito de propriedade a partir de um sistema de registro terras, desenvolvimento de um sistema financeiro e hipotecário e a oferta de subsídios racionalizada e focalizada. Do lado da oferta as medidas eram a promoção de alterações da regulação urbanística, a estruturação do setor da construção civil e a disponibilização de infraestrutura, além de fortalecimento institucional.

Essas medidas deveriam variar conforme as especificidades de cada país, mas no aspecto geral o escopo era o mesmo, garantir a instituição de um sistema de propriedades capaz de estimular o sistema financeiro em detrimento de investimentos públicos, a não ser na área de infraestrutura.

Nesse sentido, a gestão dos imóveis da União poderia ser funcional tanto para os reclames do sistema financeiro quanto para a proposta de ajuste fiscal, mas um dos

⁹⁸ Decreto nº 1.360, de dezembro de 1994, alterado pelo Decreto nº 1.466, de 26 de abril de 1995.

entraves permanecia sendo a sub identificação dos imóveis da União. Fernando Henrique Cardoso que havia sido um dos idealizadores do Plano Real foi eleito em 1994 e uma de suas propostas para diminuição da dívida pública era alienação de imóveis da União.

De acordo com Raquel Rolnik foi durante o governo FHC que o Sistema Financeiro Imobiliário foi estruturado seguindo o modelo americano de securitização das dívidas, inaugurando o mercado de títulos imobiliários no país a partir da “criação dos certificados recebíveis de imóveis, regulamentação dos fundos de investimentos imobiliários e introdução do regime de alienação fiduciária” (2015, p. 287), regime esse que garante a propriedade do bem financiado ao credor até a quitação da dívida.

As medidas econômicas do plano real estabilizaram os processos inflacionários com a fixação do câmbio, elevação dos juros e renegociação das dívidas, mas acarretaram na elevação da dívida externa e no aumento da acumulação por processos especulativos (BEHRING, 2008) espoliativos que criaram fortunas do dia para noite. No âmbito da gestão administrativa, o discurso sobre a ineficiência da máquina pública e sobre a necessidade de um ajuste fiscal que contemplasse a reforma do aparelho do Estado aproximava FHC de Collor.

O responsável pela formulação da proposta de contrarreforma do aparelho do Estado foi Bresser Pereira que, na explicação de Behring, tributava a crise fiscal do Estado ao excesso de rigidez da máquina burocrática que, por sua vez, gerava os desperdícios que tornavam o Estado ineficiente, características estas, no entender de Bresser, herdadas do histórico patrimonialista do país e do excesso de burocracia que ainda restava do período militar.

Assim, era preciso promover um ajuste fiscal e reformar o aparelho burocrático de Estado de modo torná-lo mais eficiente a partir práticas gerenciais que promovessem a descentralização da execução de políticas e serviços não privativos do Estado, focando na avaliação de resultados e fortalecendo a articulação entre o poder público e a sociedade civil.

Assim, o manto ideológico do neoliberalismo, materializado na contrarreforma do Estado, é o que conduz a gestão do patrimônio da União durante o período FHC. Em 02 de julho de 1995 outra reportagem do Jornal do Brasil levantava a questão da baixa

arrecadação patrimonial em virtude do elevado número de imóveis não cadastrados. Naquele momento o órgão contava com 622 servidores para gerir aproximadamente 400.000 imóveis segundo dados daquela reportagem, pouco mais do que os 554 servidores que citados no relatório de gestão 1954 no final do período Vargas.

Ou seja, ao longo de quase meio século o número de imóveis da União cadastrados aumentou mais 1000%, enquanto o número de servidores cresceu cerca de 12%, o que também foi constado pelo Tribunal de Contas da União - TCU em uma das auditorias realizadas no órgão durante o período FHC, conforme demonstrado a seguir:

No que se refere à capacitação operacional da SPU, **vimos que o quantitativo de pessoal nos mais de 140 anos de existência dessa Unidade tem-se mantido praticamente o mesmo.** Não possui quadro próprio de pessoal sendo que todos os seus servidores são requisitados de outros órgãos/unidades e não consegue recrutar pessoal suficiente com especialização na atividade-fim. (TCU, 1998, grifos nosso)

A reportagem do Jornal do Brasil foi publicada no dia em que o Sistema Integrado de Administração Patrimonial – SIAPA seria apresentado ao órgão⁹⁹. A partir da implantação do SIAPA, que ocorreu somente em 1997 (MOREIRA, 2018), o Governo esperava ampliar a base cadastral, reduzir as inconsistências e aumentar a arrecadação a partir da identificação de imóveis para alienação.

De acordo com dados daquela reportagem, em 1994 a SPU arrecadou R\$ 60,4 milhões de reais com os imóveis da União e esperava triplicar a arrecadação do ano seguinte com as medidas que estavam em vias de serem implantadas, mas em nova reportagem publicada em 04 de abril de 1999 ficou evidente o fracasso medidas do governo FHC em termos de elevação da arrecadação, conforme mostra a tabela a seguir:

Tabela 2

Expectativa e arrecadação com os imóveis da União no primeiro mandato de FHC. Valores em milhões.

Ano	1995	1996	1997	1998
Expectativa	R\$ 273,16	R\$ 289,63	R\$ 329,11	R\$ 523,97
Arrecadação nominal	R\$ 74,15	R\$ 182,21	R\$ 105,33	R\$ 121,06

⁹⁹ Sistema que reúne informações sobre os imóveis dominiais da União e permite a gestão das receitas patrimoniais.

Crescimento nominal	0%	145,82%	-42,2%	14,9%
---------------------	----	---------	--------	-------

Fonte: Elaboração própria, dados extraídos do Jornal do Brasil, edições de 02/07/1995 e 04/04/1999.

Apesar do aparente crescimento da arrecadação no período se os valores arrecadados forem corrigidos tendo com ano-base 1995, o que se perceberá é uma redução da arrecadação patrimonial no período FHC que resulta diretamente da contrarreforma do Estado. De acordo com Behring, a reforma de Bresser possuía um caráter mais amplo e não se reduzia apenas à reforma administrativa, apesar de contemplá-la, assim a autora apresenta a concepção de reforma que era defendida por seu ideólogo (2008, p. 178):

A “reforma” deverá seguir por alguns caminhos: ajuste fiscal duradouro; reformas econômicas orientadas para o mercado – abertura comercial e privatizações –, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica que fortaleça a competitividade da indústria nacional; reforma da Previdência Social; inovação dos instrumentos de Política Social; e reforma do aparelho do Estado, aumentando a sua eficiência. O ajuste fiscal cabe à equipe econômica (Planejamento e Fazenda).

Nessa concepção mais ampla de reforma, a SPU era um órgão estratégico para a promoção do ajuste fiscal e da reforma administrativa tendo em vista as diversas possibilidades de destinação dos imóveis da União que variam desde o uso pela administração pública até a constituição de uma carteira de ativos para alienação.

Sobre esse ponto, é importante explicar que os bens públicos são classificados quanto às suas características, localização e utilização. Assim, do ponto de vista da gestão patrimonial os imóveis da União são classificados como bens de uso especial, que são os próprios nacionais utilizados pela administração pública, incluindo desde edifícios às reservas florestais; os bens de uso comum do povo, que são as praias, praças, rio etc; e, os bens dominicais que são as “propriedades privadas do o Estado”, imóveis que podem alienados, aforados, inscritos em ocupação etc., conforme as especificidades de cada imóvel (ABE, 2006).

Mas, para facilitar a promoção do ajuste fiscal e adequar a gestão patrimonial à lógica neoliberal e gerencial do ajuste era preciso modificar a legislação de modo a compatibilizá-la com os pressupostos da reforma. Dessa maneira, em 14 de março de

1997 foi apresentada ao Congresso Nacional a Medida Provisória¹⁰⁰ que se converteu em uma das principais legislações patrimoniais, a Lei nº 9.636, de 15 de julho de 1998.

Na Exposição de Motivos que acompanhou a Medida Provisória ao Congresso, ficava nítida a vinculação da proposta com plano de reforma do aparelho do Estado, como se observa:

A elaboração do presente projeto foi norteadada pelos princípios de racionalização e descentralização, sendo que, neste caso, ressalvadas as atividades típicas de Estado, e resguardados os ditames do interesse público e as conveniências da segurança nacional, buscou-se desobrigar a Administração de tarefas operacionais, recorrendo-se prioritariamente à execução indireta, por intermédio dos Estados, Municípios e da iniciativa privada.
(BRASIL, 1997)

A exposição de motivos alegava, ainda, que, com a aprovação da Medida Provisória, a SPU conseguiria identificar de forma mais célere seus imóveis facilitando a alienação de imóveis para pagamento da dívida pública, além de permitir a regularização de três milhões de ocupação irregulares¹⁰¹, mas a concepção de regularização fundiária sob a ótica neoliberal do governo FCH era vender os imóveis para a população de baixa renda. Contudo, além da maioria desses imóveis não estarem cadastrados nos sistemas da SPU, a ausência de registros cartoriais constituiria mais um obstáculo para concretização das alienações pretendidas.

Junto com a alteração da legislação patrimonial, em 1997, os imóveis da União foram incluídos no Plano Nacional de Desestatização¹⁰², mas produziram pouco efeito do ponto de vista da arrecadação patrimonial como será visto adiante. Isso porque não basta alterar as legislações se não forem dadas condições objetivas para executá-las, assim, seguindo o caráter regressivo da reforma, em 1998 foram extintas 12 (doze) das 22 (vinte e duas) delegacias do patrimônio da União nos Estados¹⁰³, causando uma distopia entre o que estava sendo proposto e o que seria entregue.

Para a Secretaria do Patrimônio da União à época, Cláudia Costin, a SPU havia se tornado uma grande imobiliária ineficiente e não era essa a função do Estado, por isso a reforma em curso tinha como objetivo terceirizar a gestão dos imóveis ou vendê-

¹⁰⁰ Medida Provisória nº 1.567, de 14 de fevereiro de 1997.

¹⁰¹ O número cabalístico da década de 1990 foi trazido para a exposição de motivos da MP

¹⁰² Lei nº 9.491, 09 de setembro de 1997.

¹⁰³ Jornal do Brasil, edição de 08 de outubro de 1999.

los. Mas, apesar do discurso gerencial, os dados de gestão da época são de difícil acesso não sendo possível precisar o peso da alienação dos imóveis da União na composição da arrecadação patrimonial daquele período.

A Secretaria do Patrimônio da União era estratégica para implantação da contrarreforma do Estado, por isso em 1998 o órgão saiu da estrutura do Ministério da Fazenda e passou para o Ministério do Planejamento¹⁰⁴. Mas, quando se ignora o contexto histórico dessa mudança é difícil compreender o que levou à saída da SPU do Ministério da Fazenda tendo em vista as características históricas do órgão.

É que se verifica em Ronaldo Coutinho Garcia e José Cardoso Jr. (2014) quando esses autores ao discorrerem sobre planejamento estratégico, diziam que a SPU não deveria estar vinculada ao Ministério do Planejamento uma vez de se tratar órgão mais voltado para a gestão administrativa do que para o planejamento governamental.

No entanto, como vem sendo mostrado ao longo dessa pesquisa, a SCGPU é dona de ativos valiosíssimos que são fundamentais para a implantação de políticas sociais e para o desenvolvimento econômico, sendo, portanto, de extremo interesse para o serviço público, mas também interessando à iniciativa privada. Por isso as potencialidades dos imóveis da União fazem com que a SCGPU transcenda, e muito, a mera característica de um órgão que é responsável apenas pela gestão administrativa, se caracterizando com um órgão fomentador e indutor de diversas políticas públicas.

Com relação à estrutura organizacional da SPU no contexto anterior à elaboração da contrarreforma, ou seja, no primeiro Governo de FHC, o desenho institucional do órgão era semelhante ao da estrutura atual, com as áreas divididas em coordenações e divisões que desempenhavam as funções administrativas de destinação, fiscalização, arrecadação, e caracterização, além de um setor relacionado projetos especiais¹⁰⁵. O destaque nessa estrutura era a divisão de modernização administrativa que refletia o espírito da contrarreforma na estrutura da instituição.

¹⁰⁴ Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998.

¹⁰⁵ Portaria nº 82, de 24 de abril de 1996 e Portaria nº 211, de 02 de setembro de 1997. Destaca-se que as referidas portarias não apontam quais eram os projetos especiais que demandavam uma área específica no órgão.

Mas, foi com a transferência para o Ministério do Planejamento que a marca da contrarreforma do aparelho do Estado ficou mais estampada na estrutura da SPU. As unidades do Órgão Central e as delegacias estaduais foram transformadas em gerências, cujas rotinas administrativas misturavam atividade meio com atividade fim, rompendo com a lógica de gestão por processos¹⁰⁶.

A avaliação mais fidedigna desse momento encontra-se no relatório da Decisão nº 295/2002 do Tribunal de Contas da União referente a uma auditoria realizada na Unidade Central e nas Gerências Regionais do Patrimônio da União – GRPUs, cujas conclusões mostram os resultados negativos do modelo gerencial de Bresser Pereira para o órgão:

10.1 [...] até hoje, a União não vem dotando esse Órgão dos meios necessários à realização de sua missão. **Isto é corroborado e agravado pela visão de gestores oriundos, não raro, de entidades regidas pelo direito privado, realidade deveras diversa da Administração Pública.** [...]10.9 O quadro de pessoal da Secretaria não apresenta a evolução há muito requerida. **A SPU continua a padecer da carência de pessoal e de mão-de-obra qualificada para o desempenho de suas atividades.** As soluções provisórias até hoje adotadas não proporcionaram as melhorias almejadas, inclusive por falta de continuidade. [...] 10.10 A prevalência dada à União pela legislação patrimonial, sobretudo no que tange aos terrenos de marinha e marginais e respectivos acréscidos, não é, de per si, suficiente para alavancar o controle desses bens e a arrecadação relacionada à sua utilização. [...]10.13 No que se refere à arrecadação, a atuação da SPU é insatisfatória na medida em que não implementou mecanismos de atualização cadastral dos imóveis localizados em áreas de domínio da União [...]A tabela nº 21 demonstra que **os débitos patrimoniais não quitados atingiram, em 30.9.2000, o montante de R\$ 1.510.626.000,00 (um bilhão, quinhentos e dez milhões, seiscentos e vinte e seis mil reais)** (TCU, 2002, grifos meus)

O relatório mostra, ainda, que 80% da arrecadação no ano 2000 relacionadas aos foros, laudêmios e taxa de ocupação foram oriundas das taxas de ocupação. Por outro lado, a taxa de inadimplência subiu de 66% em 1999 para 72% em 2002 e apenas 281 imóveis dos 466.000 cadastrados no SIAPA eram ocupados por pessoas carentes.

Comparados com outros indicadores esses dados mostram o caráter altamente regressivo da cobrança das rendas patrimoniais, considerando que muitas inscrições de ocupação recaem sobre famílias de baixa renda que de alguma forma não foram

¹⁰⁶ Portaria MP nº 272, de 16 de novembro de 2001.

beneficiadas com as isenções de pagamento previstas na legislação patrimonial, o que explica a elevação da taxa de inadimplência entre 1999 e 2002 diante do contexto de crise econômica instaurado no país. A essa questão soma-se o fato de que após 1987, com o ajuste fiscal do governo Sarney, as taxas de ocupação dos imóveis cadastrados após aquele ano passaram de 2% para 5% anuais em relação ao valor do imóvel.

A desproporcionalidade do número de imóveis cadastrados na SPU como sendo ocupados por pessoas de baixa renda é comprovada quando se compara os indicadores sobre a população economicamente ativa daquele período que mostram que 27% da população ganhava “entre zero e três salários mínimos” (BEHRING, 2008, p. 165), sendo que quase 13% desse universo estava na faixa de renda de zero salários mínimos, enquanto na SPU, mesmo com a adoção do critério de renda familiar para a composição da renda, o percentual de imóveis ocupados por famílias consideradas carentes, ou seja, com renda familiar entre zero e três salários mínimos, era de 0,06% em relação aos imóveis cadastrados.

Esses indicadores mostram o desastre da contrarreforma do Estado que estão refletidos no relatório do TCU. No entanto, não há nesses documentos qualquer crítica ao aspecto ideológico da contrarreforma, ainda que seus efeitos fossem visíveis. Mas, isso gerou um desgaste para o projeto neoliberal, pois também acarretou em perdas para a burguesia brasileira diante da economia mundial, levando o Partido dos Trabalhadores à vitória nas eleições presidenciais de 2002 (BOITO JR, 2012).

Se por um lado houve um avanço das forças conservadoras na década de 1990, também houve oposição e articulação dos movimentos sociais que conquistaram avanços importantes no início dos anos 2000 como a aprovação da Emenda Constitucional nº 46/2000 que incluiu a moradia entre os direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, a aprovação do Estatuto das Cidades, fruto da mobilização do Fórum Nacional pela Reforma Urbana, além da criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação que ampliou o debate sobre os direitos dos povos e comunidades tradicionais.

Foi em meio a esse contexto tumultuado deixado pelo Governo FHC que o Presidente Lula assumiu em 2003 com uma proposta de conciliação de classes organizada em torno de um governo de coalizão. Para Rodrigo Castelo as gestões

comandadas pelo Partido dos Trabalhadores possuem como característica principal o *social liberalismo* que, segundo o autor, é “uma segunda variante ideológica do neoliberalismo”, mas que busca promover o “sincretismo entre o mercado e o Estado, imaginariamente capaz de instaurar a justiça social” (2013, p. 247).

Não será possível fazer uma análise profunda de toda a legislação no período petista, mas as características apontadas por Castelo sobre os governos petistas dão uma direção para as análises a seguir e refletem a condução da gestão do Patrimônio da União durante as gestões do Partido dos Trabalhadores, em especial nos dois governos Lula.

Vem sendo defendido ao longo dessa dissertação que, do ponto de vista dialético, as legislações e as estruturas burocráticas representam a dimensão da particularidade, ou seja, elas são determinadas pela universalidade, os aspectos econômicos, ao mesmo tempo em que também determinam as possibilidades de ação do órgão.

Já os dados referentes aos resultados de uma gestão representam a singularidade, ou seja, aquilo que foi ou não priorizado dentro das possibilidades que estavam postas. No âmbito da gestão patrimônio da União existem dois meios para analisar a ação do órgão como base nos dados disponíveis, o primeiro é por meio das destinações realizadas e o segundo por meio da arrecadação. Ambas as informações são capazes de refletir o direcionamento do órgão em um determinado período. No entanto, para avaliar as destinações de um período é preciso quais foram os beneficiários alcançados, os instrumentos utilizados, além de conseguir mensurar se os encargos contratuais foram cumpridos pelos beneficiários, o pressupõe a adoção de uma metodologia específica para tal, de modo que não só os aspectos quantitativos sejam levados em consideração, mas sobretudo os aspectos qualitativos das destinações.

Por sua vez, os dados sobre a arrecadação patrimonial são mais simples de serem analisados e também permitem enxergar o direcionamento dado da gestão patrimonial durante os governos do PT, assim como as contradições entre as legislações existentes e o que os números mostram em termos de execução.

No âmbito geral, apesar de as políticas sociais terem sido ampliadas nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2010), não se pode dizer que houve um abandono da agenda de ajuste fiscal nesse período, tendo em vista a priorização dos superávits primário para pagamentos de juros da dívida, a continuidade do programa de privatização, as concessões e as parcerias público-privadas, além da ênfase nas políticas transferência de renda focalizada com a finalidade de estimular o consumo em detrimento de uma política de seguridade social universal.

Na Secretaria do Patrimônio da União essa característica ficou evidente com a ampliação do número de servidores e com a criação de uma estrutura burocrática voltada para destinar imóveis da União para as políticas urbanas de provisão habitacional e regularização fundiária, além da regularização de territórios de povos e comunidades tradicionais.

Essas mudanças foram promovidas a partir da estruturação da Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União, resultado de um Grupo de Trabalho Interministerial – GTI¹⁰⁷ criado com a finalidade de apresentar uma nova proposta para gestão do Patrimônio da União (RESCHKE, 2006). Das decisões aprovadas pelo GTI, ficou estabelecido que a missão da SPU seria: “Conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental, em harmonia com a função arrecadadora, em apoio aos programas estratégicos para a nação” (SPU, 2010). Nesse aspecto, os três macroprocessos da SPU – caracterização e incorporação, destinação e arrecadação – deviriam ser guiados pela nova missão do órgão.

Apesar das mudanças incorporadas a partir de 2003, é importante ressaltar que a lógica racional-legal da estrutura da SPU, com exceção do segundo governo FHC, permaneceu muito parecida ao longo de quase toda história do órgão, o que não significa que direcionamento em cada gestão tenha sido o mesmo. A PNGPU foi estruturada em que a política urbana também estava sendo estruturada.

Na área de habitação, após a criação do Ministério das Cidades, foi elaborada a Política Nacional de Habitação - PNH, um documento com diretrizes e propostas de ações para o enfrentamento para o problema do déficit habitacional. O documento elaborado pela equipe daquele Ministério que apresenta um rico diagnóstico sobre a

¹⁰⁷ Portaria MP nº 206, de 17/08/2003,

questão urbana no início do século 2000, tempos em que a proposta de reforma urbana era uma pauta dos gestores daquele órgão.

Dentre componentes que deveriam estruturar a PNH, o documento apontava “a urbanização, regularização fundiária e inserção de assentamentos precários” em conjunto com “a provisão da habitação e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano” definidas como “linhas mestras de sua atuação” (Ministério das Cidades, 2004, p. 29).

Nesse aspecto, tanto para a regularização fundiária quanto os programas de provisão habitacional – construção de novas moradias – o documento propunha a modificação e a criação de legislações que possibilitassem a destinação de imóveis da União de forma gratuita e menos burocrática quando destinados ao atendimento das políticas de interesse social.

Desde a criação do Ministério das Cidades, a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União vem acompanhando as legislações gerais daquela pasta, tais como o Estatuto das Cidades, a Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social¹⁰⁸, o Programa Minha Casa Minha Vida¹⁰⁹ e o novo marco da regularização fundiária urbana¹¹⁰.

No entanto, é importante fazer algumas ressalvas com algumas afirmações que foram sendo reproduzidas ao longo dos últimos anos e tomadas como verdades, como, por exemplo, a que Moreira faz ao se referir à Lei nº 11.481/2007:

Vale a pena destacar que, até a sua publicação, não havia instrumentos administrativos e jurídicos que permitissem tratamento adequado para os casos de interesse social, fossem áreas ocupadas irregularmente pela população pobre, fossem imóveis da União que pudessem ser destinados à produção de habitações de interesse social e afins. (2018, p. 33).

Como vem sendo mostrado ao longo desse capítulo, nunca foi por falta de instrumentos jurídicos que a SPU deixou de destinar imóveis para as políticas urbanas ou dar o tratamento adequado para os casos de interesse social, pois desde 1982 já havia legislações nesse sentido, inclusive durante o Governo Collor. Evidente que a concepção de política urbana nos governos anteriores não era a mesma, mas, muito

¹⁰⁸ Lei nº 11.124/2005

¹⁰⁹ Lei nº 11.977/2009.

¹¹⁰ Lei nº 13.465/2017.

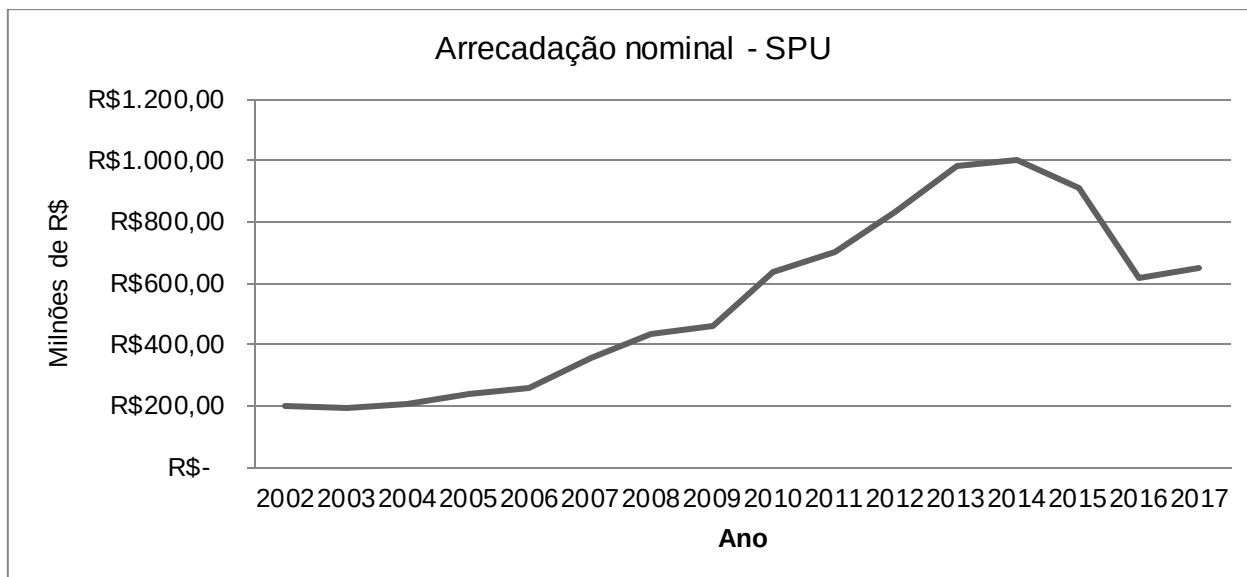
além de sua concepção, a análise de política pública deve considerar a efetividade, os processos decisórios, os mecanismos de financiamento e não apenas os seus marcos regulatórios.

Outro exemplo de afirmação que pode ser problematizada é quando Patrícia Menezes (2010) diz que a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia democratizou o acesso à propriedade pública no Brasil, pois, pelo menos em relação aos imóveis da União essa afirmação não procede tendo em vista que dos 646.703 imóveis cadastrados no SIAPA, apenas 995 estão cadastrados CUEM, o que representa uma quantidade irrisória no universo de imóveis geridos pela SCGPU.

Isso não significa diminuir a importância do trabalho destas pesquisadoras e nem deixar de reconhecer os avanços que foram promovidos nas legislações patrimoniais, principalmente com relação à elevação do critério de renda familiar de três para cinco salários mínimos mensais para concessão de gratuidade nas destinações de interesse social e isenção das taxas de ocupação aforamento e laudêmio, assim como a criação do Termo de Autorização de Uso Sustentável que trouxe o reconhecimento do direito de povos e comunidades tradicionais utilizarem as áreas da União que ocupam para fins moradia e subsistência.

Por outro lado, reconhecer os avanços também não implica concordar que a SPU tenha deixado de ser um órgão predominantemente arrecadatário, pelo contrário, a SPU nunca arrecadou tanto como nos períodos dos Governos Lula e Dilma, como se observa:

Tabela 3
Arrecadação nominal de 2002 a 2017. Valores em milhões.



Fonte: produção própria

Então, se por um lado a SPU aumentou o gasto com servidores nesse período – não da forma como os órgãos de controle recomendavam – saindo de 781 em 2002 para 1322 no fim de 2018, por outro a arrecadação foi compensada, e muito, com o aumento desse efetivo, o que se compara com o crescimento da arrecadação no período Vargas.

Mas, assim como no período FHC, o número de famílias consideradas como sendo de baixa renda não corresponde à realidade socioeconômica das famílias brasileira no período, pois, dos 116.638 imóveis cadastrados em 2017 no SIAPA em nome de pessoas físicas, apenas 4.633 tinham renda familiar inferior ou igual a 05 salários mínimos mensais, o que demonstra um número subestimado em relação à realidade.

O relatório da Oxfam (2016) mostra que 80% das famílias possuíam renda familiar inferior a 05 salários mínimos mensais, já os dados da Fundação João Pinheiro (2016) demonstram que 90% do déficit habitacional referem-se às famílias com faixa de renda salarial, porém apenas 3,87% das pessoas físicas da cadastradas no SIAPA eram cadastradas como baixa renda.

Após 2015 houve uma queda na arrecadação devido a alterações promovidas pela Lei nº 13.169/2015 com relação aos critérios de cobrança nas taxas de ocupação. Essa legislação também vedou a inscrição de novas ocupações que tenham ocorrido após 2014, mas é interessante observar que em 2020 este instituto jurídico completará 100 anos de existência e a cada nova legislação promulgada o período de vedação para novas inscrições de ocupação é dilatado.

No ano de 2015 outra legislação também foi promulgada abrindo caminho para a financeirização das terras públicas da União, a Lei nº 13.240, de 26 de junho de 2015, permitindo a destinação de imóveis da União para criação de fundos de investimentos imobiliários. Trata-se de um momento que corresponde a guinada do segundo Governo Dilma em direção à ortodoxia neoliberal, mas essas são legislações que merecem uma leitura mais cuidadosa para que análises superficiais não ignorem seus impactos.

Por hora cumpre apenas observar que existe uma característica que segue a trajetória da SCGPU, inclusive durante os governos dois governos Lula e os dois governos Dilma, que é a influência do patrimonialismo na gestão do órgão, impedindo-o de obter resultados satisfatórios tanto nas ações voltadas para o fomento das políticas de interesse social quanto para potencialização da arrecadação a partir da extração das rendas fundiárias dos seus imóveis.

Considerações Finais

Suspeitava-se no início da pesquisa que sob a justificativa de garantir o cumprimento da função social da propriedade as legislações que regem a gestão dos imóveis da União vinham possibilitando a captura e a espoliação desses imóveis em prol do capital portador de juros, além de garantir uma reserva valor futuro para servir de lastreamento da dívida pública.

Outra hipótese era de que a alienação dos imóveis da União acarretaria em mais pressão por ajustes fiscais, tendo em vista que isso implicaria na diminuição do patrimônio líquido do país. No entanto, a pesquisa tomou outro rumo em razão das carências bibliográficas relacionadas à história do órgão que permitiram verificar aquelas hipóteses com mais precisão.

Apesar da pressão para liberalização de novos ativos nessa fase mundializada e financeirizada da economia, a história da SCGPU mostra que a extração de rendas sempre foi a característica principal do órgão, mesmo quando o cumprimento do princípio da função social passou a nortear as suas ações.

Com relação à captura dos imóveis da União por parte do capital portador de juros, a criação dos fundos públicos irá inaugurar uma nova era de espoliação, mas os dados disponíveis ainda não nos permitem avaliar quais serão os impactos na gestão dos imóveis da União, uma vez que as ações para a implantação desses fundos também dependem de uma capacidade operacional do órgão.

O que se sabe preliminarmente é que os fundos de investimento imobiliário poderão requerer a retomada de imóveis ocupados a títulos precários para aliená-los ou dar-lhes outra destinação que for mais conveniente para o fundo, mas essa legislação ainda padece de regulamentação.

Mesmo sendo um órgão voltado majoritariamente para extração de rendas dos imóveis de domínio da União, a falta de estrutura e de servidores que marcam a história do órgão têm se mostrado como impeditivos para que a arrecadação patrimonial corresponda ao potencial que os imóveis da União possuem.

Nesse movimento em que a lógica financeira vem se sobrepondo à lógica do interesse público percebe-se que o princípio constitucional da função social da

propriedade está sendo cada vez mais esvaziado de sentido, impondo à propriedade pública uma visão mercadológica que a destitui do seu significado histórico.

Na lógica financeirizada dos fundos, diferente da lógica da extração de rendas fundiárias a partir da utilização dos imóveis, a renda pode ser auferida de forma meramente especulativa com a utilização dos imóveis para lastreamento e captação de recursos que podem ser aplicados em outros fundos disponíveis no mercado financeiro, transferindo parte dos imóveis da União para a iniciativa privada sem licitação por meio da integralização de cotas.

Sobre a possibilidade de a alienação acarretar em mais pressão por ajuste fiscal no futuro, é preciso fazer duas considerações apesar de não ter sido possível desenvolver uma análise mais detalhada. A primeira é com relação à quantidade de imóveis que possui condições de serem alienados, ou seja, que possui matrícula. A segunda é sobre a quantidade de servidores para executar essa ação.

A legislação que facilitou a alienação direta aos ocupantes e criou a expectativa de uma alienação massiva dos imóveis da União foi a Lei nº 13.465/2017, que previa a regulamentação dos seus dispositivos em até 12 meses, mas até hoje a parte que se refere à gestão do patrimônio da União não foi regulamentada¹¹¹.

Dados do SIAPA de 2017 mostravam a seguinte situação sobre os imóveis que poderiam ser alienados ou doados nos termos da Lei nº 13.465/2017, a depender da faixa de renda do ocupante e da situação cadastral do imóvel:

Tabela 2 – Imóveis da União passíveis de regularização direta.

Indicadores	Quantidade de imóveis	Percentual
Imóveis cadastrados no SIAPA pessoas físicas	116.638	100%
Com matrícula e renda superior a 5 salários mínimos	12.902	11,06%
Com matrícula e renda inferior a 5 salários mínimos	330	0,28%
Sem matrícula individualizada e renda superior a 5 salários mínimos	99.103	84,97%
Sem matrícula individualizada e renda inferior a 5 salários mínimos	4.303	3,69%

Fonte: Produção própria com dados extraídos do SIAPA (Inscrição de ocupação, CUEM e CDRU).

¹¹¹ No momento em que este trabalho foi entregue, em junho de 2019, o ato regulatório da Lei nº 13.465/2017 sobre a regularização fundiária em áreas da União encontrava-se em análise na Consultoria Jurídica do Ministério da Economia.

Percebe-se que o número de imóveis com matrícula que poderiam ser alienados ou doados não correspondia nem a 12% do total de imóveis cadastrados em nome de pessoas físicas, sendo que os imóveis em condições de serem doados representava um percentual ainda menor, qual seja 0,28%.

Nesse contexto, o problema histórico de falta equipe para dar conta das ações que são de competência do órgão pode se mostrar extremamente funcional para os fundos de investimentos possam se tornar o modelo de gestão patrimonial hegemônico daqui uns anos, apontando para uma tendência regressiva na gestão dos imóveis da União no que diz respeito à utilização desses bens para garantia de direitos. Neste caso, os imóveis da União ocupados a títulos precários funcionam na atualidade como uma reserva de valor para o capital financeiro, tal como vem alertando Raquel Rolnik (2015).

Por fim, cabe destacar o cenário que se projeta para a SCGPU para os próximos anos com as propostas apresentadas pelo atual Ministro da Economia, o Sr. Paulo Guedes. De acordo com o que o Ministro vem defendendo na mídia, a proposta é que a União se desfaça da maior parte da carteira imobiliária gerida pelo órgão. No entanto, como se viu ao longo dessa dissertação não se trata de uma proposta inovadora, pois desde o início do século XX a alienação de imóveis vem sendo tratada com uma das pautas prioritárias do órgão.

Nos Governos Collor e FHC essa discussão ganhou novo fôlego com os imóveis da União fazendo parte do Programa Nacional de Desestatização, porém, a exemplo de seus predecessores, esses Governos também sucatearam a SCGPU reduzindo o seu potencial arrecadatório e gerando uma contradição entre os objetivos apontados e o fornecimento das condições técnicas-operacionais para executá-los.

Atualmente, com os cortes nos cargos de comissão a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União possui 1.159 (um mil cento e cinquenta e nove servidores), que representa uma redução de 13% em relação ao quadro que havia no final de 2018. Esse cenário tende a ficar mais crítico dentre em breve, haja vista o número de servidores que estão para se aposentar e que o

posicionamento atual Ministro da Economia é de que não haverá recomposição desse quadro.

Dos 985 servidores ativos que fazem parte do quadro permanente do órgão, 262 têm 60 anos ou mais de idade e já podem se aposentar pelas regras atuais. Quando se consideram os servidores com 55 anos ou mais esse número sobe para 466. Então, em pouco tempo a situação do quadro de servidores da SCGPU vai regredir ao que era no final do período FHC, podendo regredir ainda mais a depender das medidas que vierem a ser adotadas pelo Sr. Ministro da Economia.

Acrescenta-se a isso o fato de que muitos servidores são do antigo Plano de Cargos e Carreira do Executivo, tais como datilógrafos, auxiliares de almoxarifado, telefonistas, editores de videotape, motoristas, auxiliares operacionais de serviços diversos etc., muitos atingidos com o corte de funções comissionadas pelo governo Bolsonaro. As funções comissionadas, conforme apontado nos relatórios de auditoria do Tribunal de Contas da União, foram criadas para resolver em parte o problema dos desvios de função, mas com os cortes promovidos tais servidores retornarão para a situação anterior. Então, por mais que o discurso neoliberal proponha liquidar o patrimônio da União, o que a história nos mostra é que sem condições objetivas nem o projeto neoliberal consegue ser executado.

Um dos poucos órgãos em que a contratação de mais servidores implica na elevação de receitas é a Secretaria do Patrimônio da União, mas, além do discurso míope do neoliberalismo, existem outros interesses na estruturação da SPU que é apropriação indevida do patrimônio público por aqueles que nunca pagaram a renda fundiária à União pela utilização indevida de seus bens imóveis.

REFERÊNCIAS:

ABE, Nilma de Castro. *Gestão do Patrimônio Público Imobiliário: aspectos jurídicos da destinação, fiscalização e responsabilidade*. Leme: Mizuno, 2006.

ABREU, Maria Helena E. **Território, Política Social e Serviço Social: caminhos e armadilhas no contexto do social-liberalismo**. Campinas: Editora Papel Social, 2016.

BEHRING, Elaine. *Brasil em Contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **A condição da política social e a agenda da esquerda no Brasil**. Revista SER Social, [S.l.], v. 18, n. 38, p. 13-29, nov. 2016

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: Fundamentos e História**. São Paulo: Cortez, 2011.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social e Trabalho no Capitalismo**. São Paulo, Cortez, 2016

_____. **Avaliação de políticas, programas e projetos sociais**. In: CFESS/ABEPSS. *Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais*. Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009, p. 575-593.

BRASIL. **Lei de 4 de outubro de 1831**. “Dá organização ao Thesouro Publico Nacional e às Thesourarias das Provincias”. Disponível em https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37582-4-outubro-1831-564543-publicacaooriginal-88471-pl.html. Acesso em: 01/12/2018.

_____. **Decreto nº 736, de 20 de novembro de 1850**. Reforma o Thesouro Publico Nacional, e as Thesourarias das Provincias. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-736-20-novembro-1850-560158-publicacaooriginal-82782-pe.html>. Acesso em: 02/03/2019.

_____. **Lei nº 1.507, de 23 de setembro de 1867**. Fixa a despeza e orça a receita geral do Imperio para os exercicios de 1867 - 68 e 1868 - 69, e dá outras providencias. 1867.

_____. **Decreto nº 4.105, de 22 de fevereiro de 1868**. Regula a concessão dos terrenos de marinha, dos reservados nas margens dos rios e dos accrescidos natural ou artificialmente. 1868.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Annaes do Parlamento Brasileiro, 1826, v. 2**. Rio de Janeiro: Typographia do Imperial Instituto Artístico, 1874.

_____. _____. **Annaes do Parlamento Brasileiro, 1830 v. 2**. Rio de Janeiro: Typographia de H. J. Pinto, 1878.

_____. _____. **Exposição de Motivos do Decreto nº 451-B, de 31 de maio de 1890**. 1890. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824->

1899/decreto-451-b-31-maio-1890-516631-exposicaodemotivos-pe.doc. Acesso em: 03/03/2019

_____. **Alvará de 28 de junho de 1808**. Cria o Erário Régio e o Conselho da Fazenda. Coleção das leis do Brasil, Rio de Janeiro, p. 74-90, 1891.

_____. Ministério da Fazenda. Relatório do Ministro da Fazenda Ruy Barbosa em janeiro de 1891. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891.

_____. **Decreto nº 1.166, de 17 de dezembro de 1892**. Dá regulamento para execução da lei n. 23 de 30 de outubro de 1891, na parte referente ao Ministério da Fazenda. 1892. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1166-17-dezembro-1892-523025-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 03/03/2019.

_____. **Decreto nº 2.807, de 31 de janeiro de 1898**. Reorganiza as Repartições de Fazenda. 1898. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2807-31-janeiro-1898-514293-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 03/03/2019.

_____. **Decreto nº 2.083, de 30 de julho de 1909**. Reforma o Thesouro Federal e dá outras providência. 1909. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1900-1909/lei-2083-30-julho-1909-580344-publicacaooriginal-103291-pl.html>. Acesso em: 03/03/2019.

_____. **Decreto nº 2.407, de 18 de janeiro de 1911**. Concede diversos favores às associações que se propuserem a construir casas para habitação de proletários e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-2407-18-janeiro-1911-579017-norma-pl.html>. Acesso em: 05/03/2019.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Annaes da Camara dos Deputados, 1912**. Biblioteca Nacional Digital, 1912. Disponível em http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=060917_03&pesq=%22forasteiro s%22&pasta=ano%20191, acesso em: 20/02/2018.

_____. **Decreto nº 14.595, de 31 de dezembro de 1920**. Estabelece a cobrança da taxa de ocupação de terrenos de marinhas. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-14595-31-dezembro-1920-568748-publicacaooriginal-92089-pe.html>. Acesso em: 05/03/2019.

_____. Ministério da Fazenda. **Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda, Homero Baptista, no Anno de 1920**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1922.

_____. **Annaes do Congresso Constituinte da República, 1891, v. 2**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1926.

_____. **Decreto nº 22.250, de 23 de dezembro de 1932**. Reorganiza os serviços da Diretoria do Patrimônio Nacional, altera sua denominação e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22250-23-dezembro-1932-514892-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 05/03/2019.

_____. **Decreto nº 21.235, de 2 de Abril de 1932.** Assegura aos Estados o domínio dos terrenos marginais e acrescidos dos rios navegáveis, que correm em seus territórios, das ilhas formadas nesses rios e das lagoas navegáveis, em todas as zonas não alcançadas pela confluência das marés. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21235-2-abril-1932-520123-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 05/03/2019.

_____. **Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934.** Decreta o Código das Águas. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24643-10-julho-1934-498122-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 29/02/2019.

_____. Ministério da Fazenda; BARROS, Ulpiano de. **Relatório da Diretoria do Domínio da União referente ao exercício de 1937, apresentado ao Exmo. Sr. Dr. ARTHUR de SOUZA COSTA, pelo diretor Ulpiano de Barros.** Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1938.

_____. **Decreto nº 3.777, de 2 de março de 1939.** Aprova o Regimento da Diretoria do Domínio da União. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-3777-2-marco-1939-348032-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 25/02/2019.

_____. **Decreto Decreto-Lei nº 2.490, de 16 de agosto de 1940.** Estabelece normas para o aformamento dos terrenos de marinha e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2490-16-agosto-1940-412456-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 25/02/2019.

_____. Ministério da Fazenda; BARROS, Ulpiano de. **Relatório da Diretoria do Domínio da União referente ao exercício de 1940, apresentado ao Exmo. Sr. Dr. ARTHUR de SOUZA COSTA, pelo diretor Ulpiano de Barros.** Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1941.

_____. **Decreto-Lei nº 7.937, de 15 de setembro de 1944.** Transforma a Diretoria do Domínio da União em Serviço do Patrimônio da União e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-6871-15-setembro-1944-386486-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 25/02/2019.

_____. **Decreto-Lei nº 6.871, de 05 de setembro de 1945.** Dispões sobre o loteamento de terrenos de marinha. Presidência da República, 1945.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de Setembro de 1946.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 03/03/2019.

_____. **Decreto nº 22.148, de 22 de Novembro de 1946.** Aprova o Regimento do Serviço do Patrimônio da União do Ministério da Fazenda. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-22148-22-novembro-1946-341654-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 05/03/2019.

_____. **Decreto nº 9.760, de 05 de Setembro de 1946.** Presidência da República, 1946.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 479**. As margens dos rios navegáveis são de domínio público, insuscetíveis de expropriação e, por isso mesmo, excluídas de indenização. 1969. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2516>. Acesso em: 01/03/2019.

_____. Ministério da Fazenda; ESTELITA, Romero. **Relatório do Serviço do Patrimônio da União referente ao exercício de 1954, apresentado ao Exmo. Sr. Dr. EDUARDO LOPES RODRIGUES, pelo diretor Romero Estelita**. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1956.

_____. **Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964**. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Presidência da República, 1964.

_____. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispões sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Presidência da República, 1964.

_____. Ministério da Fazenda; FILHO, Franciso Sá. **Relatório do Serviço do Patrimônio da União referente ao exercício de 1965, apresentado ao Exmo. Sr. Prof. EDUARDO LOPES RODRIGUES, pelo diretor Franciso Sá Filho**. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1966.

_____. **Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Presidência da República, 1967.

_____. Ministério da Fazenda. **Portaria nº 237, de 19 de maio de 1977**. Diário Oficial da União, publicada em 27 de maio de 1977, p. 6.498 - 6.501.

_____. _____. **Exposição de Motivos nº 163, de 14 de junho de 1977**. Diário do Congresso Nacional, 1977. Disponível em http://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecaoCsv=J&DataIn=24/08/1977&txpagina=2048&altura=700&largura=800. Acesso em 20/02/2019.

_____. **Decreto-Lei nº 1.567, de 13 de julho de 1977**. Dispõe sobre a ocupação de terrenos da União e dá outras providências. Presidência da República, 1977.

_____. **Decreto-Lei nº 1.876, de 15 julho de 1981, publicação original**. 1981. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1980-1987/decreto-lei-1876-15-julho-1981-374526-norma-pe.html>. Acesso em 20/02/2019.

_____. **Lei nº 6.987, de 13 de abril de 1982**. Dispõe sobre a alienação de imóveis de propriedade da União e das entidades da Administração Federal Indireta, e dá outras providências. Presidência da República, 1982.

_____. Ministério da Fazenda. **Portaria nº 455, de 30 de setembro de 1985**. Diário Oficial da União, publicada em 02 de outubro de 1985, p. 14.409.

_____. **Lei nº 7.450, de 23 de setembro de 1985.** Altera a legislação tributária federal e dá outras providências. Presidência da República, 1985.

_____. Congresso Nacional. **Ata da 309ª Sessão da Assembleia Nacional Constituinte, em 1º de agosto de 1988. Emenda nº 100.** Brasília: Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 1988, p. 494.

_____. **Decreto nº 96.911, de 3 de outubro de 1988.** Dispõe sobre a estrutura básica do Ministério da Fazenda e dá outras providências. Presidência da República, 1988.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Senado Federal, 1988.

_____. **Decreto nº 97.161, de 6 de dezembro de 1988.** Estabelece procedimentos para execução de Programa de Desimobilização de bens, inclusive participações societárias. Presidência da República, 1988.

_____. Presidência da República. Presidente José Sarney. **Mensagem ao Congresso Nacional, na Abertura da 3ª Sessão Legislativa da 48ª Legislatura.** Brasília: Biblioteca da Presidência da República, 1989.

_____. **Decreto nº 99.180, de 15 de março de 1990.** Dispõe sobre a reorganização e o funcionamento dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Presidência da República, 1990.

_____. **Decreto nº 99.672, de 3 de novembro de 1990.** Dispõe sobre o Cadastro Nacional de Bens Imóveis de propriedade da União e dá outras providências. Presidência da República, 1990.

_____. **Decreto nº 425, de 15 de janeiro de 1992.** Estabelece mecanismos de cooperação técnica entre o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, por seu Departamento do Patrimônio da União - DPU, e o Ministério da Ação Social, por intermédio da Secretaria Nacional da Habitação, e fixa os procedimentos necessários à execução de programas habitacionais destinados à população de baixa renda, a serem desenvolvidos em áreas de propriedade da União, em todo o território nacional. Presidência da República, 1992.

_____. Presidência da República. Presidente Fernando Collor. **Desenvolvimento Sustentável: A Posição do Brasil.** Brasília: Secretaria de Imprensa da Presidência da República, 1992.

_____. **Decreto nº 729, de 19 de janeiro de 1993.** Dispõe sobre a transformação e a transferência de cargos em comissão e funções de confiança no Ministério da Fazenda e altera o Decreto nº 451, de 17 de fevereiro de 1992. Presidência da República, 1993.

_____. **Decreto nº 1.360, de 30 de dezembro de 1994.** Regulamenta o disposto no art. 1º do Decreto-Lei nº 1.876, de 15 de julho de 1981 e no art. 101 do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, ambos com a redação dada pela Lei nº 7.450, de 23 de dezembro de 1985. Presidência da República, 1994.

_____. Ministério da Fazenda. **Exposição de Motivos nº 600, de 12 de junho de 1996.** Diário do Congresso Nacional – Sessão Conjunta, 14 de março de 1997, p. 02875. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1997/medidaprovisoria-1567-14-fevereiro-1997-375887-exposicaodemotivos-146003-pe.html>. Acesso em 28/02/2019.

_____. **Medida Provisória nº 1.567, de 14 de março de 1997.** Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Presidência da República, 1997.

_____. Tribunal de Contas da União. **Decisão 308/1998 – Primeira Câmara: Relatório de Auditoria Operacional. Secretaria do Patrimônio da União - SPU. Determinações. Juntada do processo às contas da entidade, relativas ao exercício de 1997, para exame em conjunto e em confronto.** Brasília: Diário Oficial da União, 22 de outubro de 1998.

_____. **Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998.** Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências Presidência da República, 1998.

_____. **Lei nº 9.649, de 23 de maio de 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.** Presidência da República, 1998.

_____. Tribunal de Contas da União. **Decisão 295/2002 – Plenário: Auditoria operacional na Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e suas gerências regionais.** Brasília: Ata nº 10/2002 – Plenário, Processo 007.860/2000-5.

_____. **Lei de 15 de novembro de 1831.** “Orça a receita e fixa a despesa para o ano financeiro de 1832-1833”. In: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União. Legislação imobiliária da União: anotações e comentários às leis básicas. Brasília: MP, 2002.

_____. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850.** “Dispõe sobre as terras devolutas do Império”. In: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União. Legislação imobiliária da União: anotações e comentários às leis básicas. Brasília: MP, 2002.

_____. **Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854.** In: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União. Legislação imobiliária da União: anotações e comentários às leis básicas. Brasília: MP, 2002.

_____. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação.** Brasília, 2004. Disponível em <https://goo.gl/4Am8Dy>, acesso em 15/09/2018.

_____. Ministério do Planejamento. Secretaria do Patrimônio da União. **Resolução nº 03, de 06 de dezembro de 2010**. Brasília, 2010.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Balanço Geral da União**. 2016

_____. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**.

CARDOSO, Patrícia Menezes. **Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: Função social e regularização fundiária**. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Dissertação de Mestrado em Direito Urbanístico, 2010.

CASTELO, Rodrigo. **O Social Liberalismo; auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal**. São Paulo, Ed. Expressão Popular, 2013.

DA SILVA, José Graziano. **Progresso técnico e Relações de Trabalho na Agricultura**. São Paulo: Editora Hucitec, 1981.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. Rio de Janeiro: Editora Globo, 2012

_____. Raymundo. **A república em transição: poder e direito no cotidiano da democratização brasileira (1982 a 1988)**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2018.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

_____. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. 4. ed. São Paulo: Global Editora, 2009.

FOUCAULT, Michel. **A Sociedade Punitiva**. São Paulo: Martins Fontes, 2015.

_____. **Em defesa da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

ENGELS, Friederich. **Carta a Joseph Bloch**. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Sobre a religião. Paris: Édition Sociales, 1972.

_____. **Como a burguesia resolve a questão da habitação**. In: MARX, Karl; ENGELS, Fredrich. *Textos Filosóficos*. Portugal: Editorial Presença, 1974.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o Capital Imperialismo – teoria e história**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ- EPSJV e UFRJ, 2010.

GALLOIS, Dominique T. **Terras ocupadas, Territórios e Territorialidades**. In: RICARDO, Fany (org.) *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da Natureza*. São Paulo: ISA, 2004.

GOUGH, Ian. **Economía política del Estado de Bienestar**. Madri: Blume Ediciones. 1982.

HARVEY, David. **O Novo Imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

- _____. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2006
- _____. **O Neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2008
- _____. **Cidades Rebeldes**. São Paulo: Boitempo, 2014
- _____. **Para entender O Capital: livros II e III**. São Paulo: Boitempo, 2014a.
- HOBBS, Thomas. **O Leviatã**. IN Coleção Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- HOBBS, Eric. **Introdução**. IN: MARX, Karl. **Formações econômicas Pré-Capitalistas**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- HOLSTON, James. **Cidadania insurgente. Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- IAMAMOTO, Marilda. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. São Paulo: Cortez, 2014
- IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.
- KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986
- JONES, Gareth S. **Karl Mark: grandeza e ilusão**. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. São Paulo: Editora Alva-Omega: 1976.
- LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2008, 5ª edição.
- LÖWY, Michel. **As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Muchausen**. São Paulo: Cortez, 2000.
- LÖWY, Michel; NAIR, Sami. Lucien **Goldmann ou a dialética da totalidade**. São Paulo: Boitempo, 2009.
- LUKÁCS, Georg. **O que é o marxismo ortodoxo?** In, **História e consciência de classe**. São Paulo: Martins Fontes, 2003
- LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. IN Coleção Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1983, 3ª edição.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista e o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.
- MADRUGA, Manoel. **Terrenos de Marinha**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1928.
- MANDEL, Ernest. **O Capitalismo Tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- _____. **A Crise do Capital: os fatos e sua interpretação marxista**. São Paulo, Editora Ensaio, 1990

- MARICATO, Ermínia. **Habitação e Cidade**. São Paulo: Atual Editora, 2004.
- _____. **O impasse da política urbana no Brasil**. São Paulo: Vozes, 2014.
- _____. **Para Entender a Crise Urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.
- MARINI, Ruy Mauro. **A Dialética da Dependência**. Editora Era, México, 1990, 10a edição (1a edição, 1973)
- MARSHAL, Theodore H., “**Cidadania e classe social**”, In *Cidadania, Classe Social e Status*, Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MARX, Karl. **Assim Chamada Acumulação Primitiva**. O Capital, Volume 1, Livro Primeiro, Tomo 2, Capítulo XXIV. Coleção Os Economistas. São Paulo. Ed. Victor Civita, 1984.
- _____. **Formações Econômicas pré-capitalistas**. São Paulo: Paz e Terra, 1985.
- _____. **O Capital – Crítica da Economia Política – Volume III, Livro Terceiro, Tomo 2**. São Paulo: Nova Cultural, 1986.
- _____. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.
- _____. **Sobre a questão judaica**. São Paulo, Boitempo, 2010.
- _____. **Crítica do Programa de Gotha**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012.
- _____. **O Capital: Crítica da Economia Política, livro I, vol. I**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.
- _____. **Os Despossuídos: Debates Sobre a Lei Referente ao Furto de Madeira**. São Paulo: Boitempo, 2077.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007. (E-book)
- MÉSZÁROS, István. **Filosofia, ideologia e ciência social**. São Paulo: Boitempo, 2008
- _____, István. **A Crise estrutural do capital**. São Paulo, Boitempo, 2009.
- MOREIRA, Fernanda Accioly. **Terras de exclusão, portos de resistência: um estudo sobre a função social das terras da União**. 2018. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.
- MOURA, Clovis. **Dialética radical do Brasil negro**. São Paulo: Editora Anita, 1994
- NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.
- OSORIO, Jaime. **O Estado no centro da mundialização**. São Paulo: Outras Expressões, 2014.
- POULANTZAS, Nicos. **Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1975.

PETTY, William. **Obras Econômicas**. In: Os Economistas. São Paulo: Editora Victor Civita, 1983.

PRESTES, Anita L. **A Coluna Prestes**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1991.

RESCHKE, Alexandra. **O Estatuto da Cidade e o Papel do Patrimônio da União na Democratização do Acesso à Terra e na Democratização do Estado**. Monografia apresentada à Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista. Disponível em <http://www.secretariadegoverno.gov.br/arquivos/monografias/Alexandra%20Reschke.pdf>

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares – A colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre A Origem da Desigualdade**. Edição Eletrônica: Ridendo Castigar Moraes, 2001. Disponível em <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/desigualdade.pdf>, acessado em 29/01/2019.

SANCHES, Almir Teubl. **A questão de terras no início da República: o Registro Torrens e sua (in)aplicação**. 2008. Dissertação (Mestrado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. doi:10.11606/D.2.2008.tde-03072009-161245. Acesso em: 23/02/2019.

SALVADOR, Evilasio; TEIXEIRA, Sandra. **ORÇAMENTO E POLÍTICAS SOCIAIS: metodologia de Análise na perspectiva crítica**. Revista de Políticas Públicas (UFMA), v. 18, p. 15-32, 2014

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013, 5ª edição

SILVA, Maria O. S. **Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos**. In: SILVA, Maria (Org.). Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática. São Paulo: Veras Editora, 2001.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações: Investigação Sobre sua Natureza e suas Causas**. In: Os Economistas. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996. (v. 2).

SOUZA FILHO, Rodrigo. **Gestão Pública e Democracia**. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2011. p. 79-142.

VERGARA, Francisco. **Introdução aos fundamentos filosóficos do liberalismo**. São Paulo: Nobel, 1995.

VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História Geral e do Brasil**. São Paulo: Scipione, 2010.

THEODORO, Mario. **A Formação do Mercado de Trabalho e a Questão Racial no Brasil**. In: THEODORO, Mario (org.). As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil 120 anos após a abolição. Brasília: IPEA, 2008, p. 15-40.

TROTSKY, Léon. **A História da Revolução Russa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

WOOD, Ellen M. **A origem do Capitalismo**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.