

---

## ASPECTOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO AGRÁRIO EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 10/64<sup>a</sup>

José Carlos Vieira

---

### RESUMO

O presente trabalho contém um resumo histórico do tratamento constitucional reservado ao direito de propriedade no Brasil, especialmente à propriedade da terra, bem assim a evolução do direito agrário como ramo autônomo do ordenamento jurídico, até o seu efetivo reconhecimento como tal. Registra, mesmo que rapidamente, a importância que teve a adoção do princípio da "função social da propriedade" nos textos constitucionais, de forma a respaldar ações governamentais objetivando a realização da reforma agrária e outras medidas tendentes a alterar o perfil rural do país. O trabalho procura mostrar, também, que, malgrado dispor o país de um rol de leis capazes de dar suporte a propostas destinadas a promover uma efetiva mudança na realidade agrária, os fatos demonstram claramente que isto não ocorreu até hoje. A pesquisa nos textos constitucionais mostra que alguns avanços em direção à efetivação do princípio da "função social da propriedade", foram dados, ainda que de forma pragmática, mas que, surpreendentemente, a Constituição que se pretende promulgar neste ano de 1988, neste capítulo, marca um retrocesso, pois reduz a amplitude que o mesmo teve nas constituições anteriores, até mesmo naquelas outorgadas por governos autoritários.

**PALAVRAS-CHAVES:** Direito agrário; Autonomia; Função social, Propriedade rural; Constituições brasileiras.

---

### INTRODUÇÃO

Às vésperas da promulgação de uma nova Constituição Federal, o momento se mostra propício para uma reflexão sobre o tratamento constitucional dado ao direito de propriedade, especialmente no que se refere à terra, ao longo da história brasileira.

Poder-se-ia dizer que pouco mudou desde a primeira Constituição brasileira, a de 1824, outorgada por D. Pedro I, príncipe Regente, já que, a rigor, o instituto se mostra invariável por todo este tempo. Mesmo que forçosamente se tenha que reconhecer esta realidade pois que o setor agrário brasileiro se mantém como o segmento socialmente mais atrasado, o fato é que, apesar disso, o tratamento constitucional reservado à propriedade e em especial à propriedade da terra, que é o aspecto que nos toca mais diretamente, experimentou mudanças ao longo da história constitucional do país. Mudanças de grande relevância ideológica, pois passou-se de uma visão absolutista da propriedade, fruto do enfoque individualista extremado do liberalismo, para uma postura mais voltada para o social.

Essas mudanças, como é evidente, refletem as mutações sofridas pela escala axiológica da sociedade brasileira, influenciada por fatores os mais diversos.

Às presentes anotações interessa primordialmente como o direito de propriedade da terra foi tratado pelo legislador constitucional, até desembocar na autonomia do direito agrário.

É uma abordagem histórica, por conseguinte.

Exemplo máximo do individualismo liberal a que nos referimos acima, no campo do direito de propriedade é o Código de Napoleão, no qual se refletiu a tradição civilista herdada dos romanos.

Prevalcia no citado diploma civil, o "jus utendi et abudendi re sua", traduzido pelo absolutismo com que o titular do direito de propriedade o exercia sobre o bem que dispunha.

Não havia limitação de qualquer natureza, pois a lei lhe garantia o exercício desse direito em toda a sua plenitude, permitindo que o titular dele fizesse uso da forma que melhor lhe conviesse.

O resultado desse liberalismo se fez sentir mais nitidamente nas constituições brasileiras de 1824 e 1891.

Na esfera do direito ouvem-se no início do século, como informa ADÉLIA MOREIRA PESSOA<sup>1</sup>, as vozes de Josserand e Duguit, o primeiro preconizando que "todo direito seria conferido pela ordem jurídica em vista de determinados fins. Quando o exercício se desviasse de sua finalidade, seria abusivo. E, desde que assim deixasse de corresponder à função, esse exercício seria intolerável".

Para Duguit, a ordem jurídica asseguraria a propriedade de determinados bens a fim de que esse direito fosse exercido em favor da coletividade. A propriedade deixaria de ser exclusivamente um direito para ser também um dever, na medida em que o seu detentor, ao exercê-lo teria que, obrigatoriamente, fazê-lo em prol de todos. É a chamada pro-

---

Data recebimento: 21/03/88 — Data aprovação 18/08/88

a - Trabalho apresentado ao Curso de Mestrado em Direito das Relações Sociais como exigência final para conclusão de semestre da disciplina Direito Agrário I, sob a orientação do Professor Paulo Guilherme de Almeida.

priedade-função.

Chega-se então à idéia de que, por ser a terra um bem de produção que interessa diretamente à coletividade, esta outorgaria a determinadas pessoas um mandato para que estas, em nome de toda a sociedade fizesse esse bem produzir.

Comentando a tendência atual do direito de propriedade, escoimado em parte, do tradicionalismo romano, Orlando Gomes diz que,

“... os novos elementos adicionados pela mutação do sistema de produção interferiram na conceituação jurídica da propriedade, resultando, dessas interferências, situações originais, que não podem ser unificadas. Chegou-se assim à fórmula, certamente vaga e ambígua, da função social da propriedade.

... Como quer que seja, a fórmula é rica de sugestões, significando bem ou mal a tendência da ordem jurídica para polarizar a propriedade produtiva ou empresarial em direção a finalidades sociais, tendência que já encontrou abrigo em diversas leis paralelas ao Código Civil e Comercial, e se impôs à consciência dos juristas”.<sup>2</sup>

Os textos constitucionais deste século têm dado abrigo à tese da função social da propriedade, especialmente a partir da Constituição de Weimar, a qual estabelecia que “a propriedade obriga”.

No Brasil, esta tendência histórica é sentida a partir da Constituição de 1934, quando pela primeira vez o direito de propriedade deixa de ser absoluto para ceder lugar a um exercício consentâneo com as necessidades sociais.

No entanto, é na Constituição de 1946 que esta visão mais se acentua, e são dados os passos práticos em direção a garantir os instrumentos necessários a uma ampla reforma ideológica da propriedade, em especial da terra.

A função social da propriedade da terra é assim o princípio fundamental do Direito Agrário, como contraposição ao individualismo tradicional, que mesmo banido constitucionalmente, é ainda a nossa realidade agrária.

## CONSTITUIÇÃO DE 1824

A história constitucional do Brasil começa com D. Pedro I, Príncipe Regente, e a promulgação da nossa primeira Carta Magna em 25 de março de 1824.

Antes, já em 1821, os segmentos organizados da sociedade brasileira clamavam por uma Assembléia Constituinte que pudesse dar à nação a sua carta de princípios. Nessa fase o país sofria a pressão política econômica de Portugal, cujas elites pretendiam reconduzi-lo à condição de colônia. Tal situação era inaceitável especialmente para as classes dominantes que, animadas pelos avanços que a presença da realeza portuguesa trouxera ao país, pretendiam elas próprias a condução de seus interesses. Era de certa forma, uma consciência da nacionalidade que se manifestava, mesmo que tendo como pano de fundo o interesse econômico.

Assim, sob a pressão das elites brasileira, temerosas das investidas de Portugal, D. Pedro I, em três de julho de 1822 decreta a convocação de uma Assembléia Constituinte, por meio de eleições.

A sete de setembro daquele ano, o Brasil se torna independente, antes mesmo da instalação da Assembléia Constituinte.

As sessões da Assembléia Constituinte tiveram início em 4 de maio de 1823. Depois de meio ano de trabalhos legis-

lativos, a 12 de novembro de 1823, D. Pedro I dissolve a assembléia e manda prender os deputados.

Os registros históricos fazem supor que o Imperador assim tenha agido em defesa dos interesses portugueses no Brasil especialmente em face das disposições que os constituintes pretendiam inserir na carta, impedindo a remessa de capitais para Portugal<sup>3</sup>.

Dissolvida a Assembléia Constituinte, o Imperador tomou para si a função de outorgar a primeira Constituição Brasil, a 25 de março de 1824.

Conforme MONIZ BANDEIRA<sup>4</sup> reinava a inquietação no Brasil desse período. Vivia-se uma situação confusa e incerta, com rumores da existência de planos de setores descontentes que pretendiam reunir o Brasil a Portugal, dos quais participaria o próprio Imperador.

Ainda conforme o mesmo autor, a luta dos republicanos recrudescera, tendo sido, a 2 de julho daquele ano, proclamada a Confederação do Equador.

Tinha o país, nessa época, uma população de quatro milhões de habitantes, o grosso dela espalhado pelas áreas rurais. Os trabalhadores são em maioria escravos; os senhores de engenho e os grandes comerciantes compunham a elite do país. O setor forte da produção e exportação é o da cana de açúcar, observando-se um declínio na produção mineral.

Era um Brasil exclusivamente rural, ainda que sob uma estrutura fundiária desordenada, o que justificou a preocupação de José Bonifácio, no sentido de alertar os governantes e o povo da necessidade de se dar à nação, uma estrutura agrária capaz de formar uma classe rural estável de médios e pequenos proprietários.

Não produziu eco o alerta do Patriarca da Independência, visto que a Constituição de 1824 inscrevia, por influência do Código de Napoleão, no seu artigo 179, § 22, o princípio segundo o qual “a inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade é garantida pela constituição do Império, pela seguinte maneira: é garantido o direito de propriedade, em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado, exigir o uso e emprego da propriedade do cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A lei marcará os casos em que terá lugar esta única exceção, e dará as regras para se determinar a indenização”.

O professor Fernando Pereira Sodero, destaca dois fatos que reputa de importância para o estudo histórico da formação do direito de propriedade no Brasil, em particular para o estudo do direito agrário:

- a) o direito de propriedade garantido em toda a sua plenitude;
- b) a desapropriação por utilidade pública mediante pagamento prévio e marcada especificamente como exceção à intangibilidade do direito de propriedade<sup>5</sup>.

O direito de propriedade é então cultuado em sua inteireza, admitindo-se apenas exceções, que na essência não chegavam a arranhar a intangibilidade do instituto.

As características do direito de propriedade eram solidamente individualistas baseadas nas tradições romanísticas.

Em 21 de maio de 1821, um ano antes da instalação da Constituinte do Império, D. Pedro I baixou decreto dispondo sobre a forma de desapropriação, dizendo, em síntese, “que a ninguém se pudesse tomar, contra a sua vontade, coisa alguma de que fosse possuidor ou proprietário, quaisquer fossem as necessidades do Estado, sem prévio ajuste do

preço a ser pago por ocasião da entrega da coisa, fornecendo-se ao desapropriado título idôneo para, em tempo oportuno, haver a indenização a que se julgasse com direito”.

Somente em 1826 o instituto da desapropriação foi regulado por lei ordinária, na qual já se continha a dicotomia necessidade e utilidade pública.

Sodero noticia que Pimenta Bueno, Marquês de São Vicente em obra intitulada “Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império” dizia em comentários à garantia constitucional da propriedade, contida na carta de 1824 que o “fruto do trabalho pertence decididamente ao homem, e lhe deve ser garantido em toda a sua plenitude”<sup>5</sup>

O direito de propriedade refletindo o pensamento dominante da época é conceituado na forma tradicional a qual nos referimos, como sendo a “faculdade ampla e exclusiva que cada homem tem de usar, gozar e dispor do que licitamente adquiriu, do que é seu, sem outros limites que não sejam os da moral ou direitos alheios; é o ‘jus utendi et abutendi re sua’; é o direito de defendê-la e reivindicá-la”<sup>5</sup>.

Nenhuma referência se fez, nesse período, à doutrina da função social, que conforme introdução, tem início no fim do século, com repercussões nas futuras constituições brasileiras.

### CONSTITUIÇÃO DE 1891

A segunda Constituição brasileira teve na proclamação da república, ocorrida em 15 de novembro de 1889, a sua justificativa histórica.

O Brasil tinha a essa época, 14 milhões de habitantes, a maior parte ainda vivendo no campo. As classes sociais eram compostas de oligarquias e latifundiários rurais, oriundos de sesmarias que a Lei de Terras não conseguiu dar o disciplinamento que se pretendia. A massa trabalhadora do campo é formada de meeiros e colonos. Verifica-se na economia uma leve predominância da produção de açúcar sobre o café, este começando a ganhar importância e figurando ao lado do algodão e da borracha.

A proclamação da república teve como principal consequência a independência política do Brasil, sem, no entanto, alterar a estrutura colonial da produção.

Já se disse mesmo que o 13 de maio teve maior significância para os meios de produção do que a própria república.

As oligarquias rurais continuavam impondo as regras políticas durante a chamada República Velha, como faziam no Império.

De qualquer forma, observou-se o início de um lento processo de industrialização, com a entrada de investimentos estrangeiros, principalmente ingleses, especialmente nas ferrovias, e nas empresas de serviços públicos e nos bancos.

Do ponto de vista da questão fundiária merece destaque a alteração trazida pela nova carta: trata-se da transferência para o domínio dos Estados, das terras devolutas da União, bem assim a outorga de competência aos Estados para legislar sobre a matéria.

A disposição estava contida no art. 64 com a seguinte redação: “pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações construções militares e estrada de ferro federais”.

Como efeito dessa mudança, o Congresso passou a ter

competência privativa para legislar sobre as terras de propriedade da União.

Outro aspecto a merecer destaque dis respeito ao disposto no art. 35 da mesma Carta Magna que dava ao Congresso, mas sem caráter privativo, a incumbência de promover no país o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como imigração, a agricultura, a indústria e o comércio, sem, no entanto, tolher a ação dos governos locais.

O direito de propriedade, espelhando a realidade rural de então, era mantido em toda a sua plenitude, ressaltando apenas a exceção da desapropriação por necessidade ou utilidade pública, sempre sob indenização prévia.

As oligarquias rurais, como já se disse ditavam as regras políticas daquele momento, impedindo que se fizesse qualquer mudança na estrutura fundiária.

O Brasil continuava atrelado à exportação de produtos agrícolas, sujeitos às variações de preços impostas pelo comprador estrangeiro, e governado por forças extremamente atrasadas, que viam na terra a forma de dominação sobre todos os demais estamentos sociais.

O professor Sodero apresenta um exemplo eloqüente desta situação. Diz ele que no Município de Vassouras, por esta época com a cultura do café em decadência na região, era o seguinte o quadro de distribuição da propriedade fundiária: 20% do número de proprietários rurais eram titulares de área que representava 70% das fazendas de café.<sup>5</sup>

### CONSTITUIÇÃO DE 1934

A terceira Constituição brasileira veio no bojo de uma revolução, tendo à frente Getúlio Vargas, que passou a ser conhecida como a “revolução de 30”. Sua gestação, entretanto, já era percebida na década de 20, à vista dos movimentos sociais que buscavam uma mudança em direção a um desenvolvimento econômico e social até então emperrado pelas classes dominantes, ligadas à exploração agrária. Aliam-se nesse momento, os reflexos econômicos da quebra da bolsa de Nova Iorque, em 1929, com os novos valores culturais, a efervescência ideológica repercutida pela revolução bolchevique, e o acirramento dos movimentos operários no país.

A sucessão de Washington Luiz provocou a divisão das oligarquias e permitiu a formação da Aliança Liberal, que redundaria na revolução de 30.

A revolução trouxe, ainda que timidamente mudanças na realidade do país, visto que a plataforma que se pregava, independentemente do caráter nitidamente conservador, tinha por escopo alterar o quadro histórico de dominação.

O desenvolvimento econômico e a questão social eram aspectos que não poderiam mais ser esquecidos.

A indústria no país inicia seu processo de decolagem, dando ensejo a formação de uma classe operária combativa.

As relações de produção no campo, entretanto, pouco foram afetadas pelas mudanças no plano político nacional. Como exemplo basta dizer-se que a legislação trabalhista e de assistência previdenciária não chegou até o campo.

A Constituição de 1934, conservadora por ideologia, trouxe para o direito agrário, um passo fundamental em direção à sua emancipação como ramo autônomo do direito. O art. 5º estabeleceu como competência privativa da União legislar sobre normas fundamentais do Direito Rural.

Sodero esclarece que “não era ainda uma especialização do ramo jurídico, ou autonomia, eis que esse direito rural

não fora incluído na letra *a* do n<sup>o</sup> XIX do art. 5<sup>o</sup> da Carta Magna, no qual se estabelece a competência federal quanto a legislação nos ramos autônomos do Direito Pátrio, a saber, o penal, o comercial, o civil, o aeronáutico e processual”<sup>5</sup>.

Diziam o seguinte as disposições constitucionais citadas:

“Art. 5<sup>o</sup> - Compete privativamente à União:

XIX - legislar sobre:

...

c) normas fundamentais do direito rural.

...

i) ... normas gerais sobre o trabalho, a produção e o consumo, podendo estabelecer limitações exigidas pelo bem comum.

§ 3<sup>o</sup> A competência federal para legislar sobre as matérias dos n<sup>os</sup> XIV e XIX, letras *c* e *i*, in fine, e sobre... desapropriação... emigração e imigração... águas... florestas, caça e pesca e sua exploração, não exclui a legislação supletiva ou complementar sobre as mesmas matérias. As leis estaduais, nestes casos, poderão, atendendo às peculiaridades locais, suprir as lacunas ou deficiências da legislação federal, sem dispensar as exigências desta.

Art. 7<sup>o</sup> - Compete privativamente aos Estados:

...

III - Elaborar as leis supletivas ou complementares da legislação federal nos termos do art. 5<sup>o</sup>, § 3<sup>o</sup>”

Trouxe ainda a Constituição de 34 o estabelecimento da competência da União para legislar sobre a organização da defesa permanente contra os efeitos da seca, nos Estados do Nordeste, legislar sobre desapropriação e sobre imigração; tratou da questão dos tributos sobre a terra, e deixou claro quais os bens de domínio da União e dos Estados.

Quanto ao direito de propriedade, a Carta de 1934 evoluiu em relação à de 1891, pois incorporou as conquistas de outras constituições, impondo limites ao citado direito, assegurando que o mesmo não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinasse. Fala-se já na propriedade sob o enfoque do interesse social.

O direito de propriedade deixa de ser exercido, pelo menos no plano da garantia constitucional, em sua plenitude. Consignava-se que a desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-ia nos termos da lei mediante prévia e justa indenização.

Para o nosso estudo importa ressaltar que a Constituição de 1934 permitiu que se desse o primeiro passo a caminho da autonomia do direito agrário, o qual não merecera até então qualquer menção do legislador constitucional.

### CONSTITUIÇÃO DE 1937

A carta de 37 tem a marca da ditadura de Vargas, conhecida como Estado Novo. O golpe contra a democracia foi perpetrado no dia 10 de novembro de 1937, coincidindo com a entrada em vigor da Nova constituição, de inspiração fascista e nacionalizante dos setores básicos da economia brasileira.

De importante para o estudo do direito agrário e do direito de propriedade mais especialmente, é o fato de que o direito como tal continuaria sendo assegurado constitucionalmente, somente que não mais nos termos avançados da carta de 1934, vez que desaparecia a menção ao “interesse

social”. Ou seja, houve um retrocesso.

Estabelecia dita carta em seu art. 122:

“Art. 122 - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no país o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade nos termos seguintes:

...

§ 14 - O direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão definidos nas leis que lhe regularem o exercício”.

A população do Brasil aproximava-se de 40 milhões de pessoas, sendo que deste total, mais de 60% vivendo no campo. As classes sociais eram compostas já de um operariado expressivo, as oligarquias cafeeiras mostravam sinais de declínio, enquanto ascendia burguesia industrial.

Havia no país nessa época, uma razoável indústria de tecidos, calçados e utensílios. Os Estados Unidos eram os grandes parceiros comerciais do Brasil, acompanhados de longe pela Alemanha.

### CONSTITUIÇÃO DE 1946

A Constituição de 1946 configurou o coroamento de um movimento de conjugação de forças liberais, populares e conservadoras existentes então no país, que deram sustentação política ao golpe militar que derrubou Getúlio Vargas.

Do ponto de vista formal, foi a Constituição mais avançada que o Brasil já teve. Entre tais progressos está o restabelecimento da independência dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; reinstauração da autonomia dos Estados; restabelecimento do direito de greve; cria o direito de estabilidade no emprego e da participação dos empregados nos lucros das empresas.

Referentemente ao direito de propriedade, é igualmente significativo o salto dado pelo constituinte de 1946, especialmente no que diz respeito à propriedade da terra, ao condicionar o seu uso ao bem estar social. Além disso estabeleceu como norma a desapropriação por interesse social, abrindo as portas para uma efetiva reforma agrária.

Diz o art. 141, § 16:

“É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social mediante prévia e justa indenização em dinheiro”

O art. 147 resumia a função social da propriedade nos seguintes termos:

“Art. 147: O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade com igual oportunidade para todos”.

Relativamente ao usucapião “pro labore” a Constituição aumentou a área objeto do benefício de 10 para 25 hectares:

“Art. 156 § 3<sup>o</sup> Todo aquele que não sendo proprietário rural nem urbano ocupar por 10 anos ininterruptos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, trecho de terra não superior a 25 hectares tornando-se produtivo por seu trabalho e tendo nele sua morada, adquirir-lhe-à a propriedade, mediante sentença declaratória devidamente transcrita”.

Em verdade, o legislador constitucional de 1946 refletiu a doutrina social da igreja, e fez inserir na Constituição os princípios das Encíclicas papais, que pregavam a propriedade da terra condicionada a um fim social, como se vê da "Rerum Novarum" e "Quadragesimo Anno".

Não se pode negar o conteúdo social dessa Constituição, em especial quanto a propriedade pois condicionava sua detenção, ao bem estar social; podia a lei dispor sobre a distribuição de terras com iguais oportunidades para todos.

A verdade, entretanto, é que tal conteúdo não passou do plano programático, pois ficou por muito tempo sem nenhuma regulamentação<sup>1</sup>.

A desapropriação por interesse social, como mandamento constitucional, como já dissemos, fornecia o amparo legal necessário a uma ampla e necessária reforma da estrutura agrária brasileira. Previa, no entanto, o mesmo texto legal, que a indenização teria que ser feita em dinheiro, estabelecendo condição que não existia nem mesmo nas Constituições anteriores, de cunho mais conservador.

Isto, como é evidente, provocou verdadeira celeuma, pois se chegou à conclusão à época, que a alteração da estrutura do campo somente seria possível se alterasse dito dispositivo, em razão de que o Estado não teria condições de arcar com despesas desse vulto.

Não se alterou a Constituição e nem se fez a reforma agrária.

Somente 16 anos depois de promulgada a Constituição de 46, o governo, através da lei 4.132, definiu os casos de desapropriação por interesse social, estabelecendo no seu art. 1º que "a desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar seu uso ao bem estar social na forma do art. 147 da Constituição Federal".

Considerava-se de interesse social, pelo art. 2º, o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que devia ou podia suprir por seu destino econômico.

No dia 13 de março de 1963 o governo baixou o decreto nº 53.700 declarando "de interesse social para fins de desapropriação as áreas rurais que ladeiam os eixos rodoviários federais, os leitos das ferrovias e as terras beneficiadas ou recuperadas por investimentos exclusivos da União em obras de irrigação, drenagem e açudagem, atualmente inexploradas ou exploradas contrariamente à função social da propriedade".

Foi essa a primeira providência efetiva de modo a viabilizar as normas programáticas da Constituição de 46.

Esse decreto, entretanto, constituiu-se no estopim da crise de 1964, que resultou no golpe militar que apeou do poder o presidente João Goulart. Em 13 de abril de 1964, um mês após a publicação foi o mesmo revogado por decreto do então presidente da Câmara dos deputados, no exercício da Presidência da República, Ranieri Mazzili.

O professor Sodero lembra outros problemas de direito agrário que foram atacados pela Constituição de 46, como a proteção da propriedade familiar isentando de ITR sítios que não excedessem a 20 hectares, quando os cultivassem, só ou com sua família, o proprietário que não possuísse outro imóvel; ampliou o conceito de bens públicos; incumbiu a Justiça do Trabalho de conciliar a julgar os dissídios individuais e coletivos entre empregadores e empregados, e as demais controvérsias oriundas de relação de trabalho regidas por le-

gislação especial; determinou em seu art. 156, que a lei facilitaria a fixação do homem do campo, estabelecendo planos de colonização e de aproveitamento das terras públicas; determinou aos Estados que assegurassem aos posseiros de terras devolutas, que nelas tivessem morada habitual, preferência para aquisição até 25 hectares, além de ampliar a área do usucapião "pro labore", conforme já nos referimos<sup>5</sup>.

#### EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 10/64

O Brasil, em 1960, em compromisso firmado em Punta Del Este, juntamente com vários outros países latino-americanos, comprometeu-se no sentido de realizar ampla reforma agrária naquela década, com a concomitante revisão de seu sistema tributário e combate direto ao latifúndio, ao minifúndio e à terra improdutivo ou sem uso, além de formular planos de auxílio ao homem do campo<sup>5</sup>.

Uma das medidas tomadas em atenção a esse compromisso foi exatamente a edição da Emenda Constitucional nº 10/64 que entre outras coisas, permitia o pagamento de indenizações em títulos da dívida pública, abrindo a possibilidade para a efetiva aplicação do preceito constitucional, medida que já era reclamada desde 1946.

A promulgação da Emenda Constitucional nº 10 é também o marco histórico do reconhecimento do direito agrário como ramo autônomo do direito.

Disponha a citada emenda em seu art. 1º: "A letra 'a' do nº XV do art. 5º da Constituição Federal passa vigorar com a seguinte redação:

Art. 5º - Compete à União:

...

XV - Legislar sobre:

a) direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, aeronáutico, do trabalho e agrário".

Ao prever a competência da União para legislar sobre Direito Agrário, a Emenda em tela declarou expressamente a existência de um ramo especializado e autônomo a regular as relações agrárias no país.

A propósito do direito de propriedade, dispôs a Emenda: "Art. 4º - O § 16 do art. 141 da Constituição Federal passa a ter a seguinte redação:

§ 16 - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, com a exceção prevista no § 1º do art. 147. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito à indenização ulterior".

Art. 5º - Ao art. 147 da Constituição Federal são acrescidos os parágrafos seguintes:

§ 1º - Para fins previstos neste artigo a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento da prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusulas de correção monetária, segundo índices..."

#### CONSTITUIÇÃO DE 1967 EMENDA Nº 1/69

A Constituição de 67, com a emenda nº 1/69, fixou em seu art. 160, os princípios da Ordem Econômica Social. Manteve entre eles a função social da propriedade. No art. 161 está previsto a possibilidade da União promover a desapropriação mediante pagamento de indenização em títulos especiais da Dívida Pública, de propriedade que contrarie sua função social.

### CONCLUSÃO

Um estudo rápido das Constituições brasileiras impõe uma constatação inarredável: o país dispõe de um arcabouço jurídico pronto e capaz de dar sustentação legal a uma ampla reforma fundiária, reclamada desde José Bonifácio, em 1821.

A crise que se vive no campo não decorre de eventual inexistência de leis. Nós as temos em suficiência, como é prova o próprio "Estatuto da Terra".

A crise, nos parece, é de consciência. É de decisão. É de disposição de fazer.

Estamos às vésperas de uma nova Carta Magna, na qual a nação está depositando suas esperanças, haverá correspondência a esses anseios?

Importa ressaltar, no entanto, que medidas como a reforma agrária não são feitas só com leis, e sim com vontade política, traduzida por decisões firmes e bem postas.

A nova Constituição poderá fornecer o fato político adequado à realização das mudanças. O aproveitamento desse fato dependerá da vontade política de querer fazer.

### ABSTRACT

This paper, presents a brief history of the constitutional work applied to property rights in Brazil, mainly to those regarding land property. It also shows the development of agrarian rights as an independent branch of the juridical precepton up to its effective recognition. It slightly shows the important role of the social function of property in constitutional texts as to support governmental actions aiming at an agrarian reform, and any other tendency to alter the rural profile of the country. This work is aimed to show that, despite a set of laws related to the agrarian reality of this country, the facts and data make it clear that nothing has been done about it up to today. The research on constitutional texts shows that some advances towards the affectiveness of the social function of property principles have been made; nevertheless, the constitution to be promulgated by the year 1988, surprisingly takes a step backwards as to this chapter for it decreases the scope that it had in former constitutions and even in the original ones by authoritarian governments.

**KEY WORDS:** Agrarian law; Autonomy; Social function; Rural property; Brazilian constitutions.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. MOREIRA PESSOA, Adélia. Propriedade da Terra e Função Social. *Revista de Direito Público*, (69): janeiro-março, 1984.
2. GOMES, Orlando. Nova Dimensão da Propriedade Privada. *Revista dos Tribunais*, (411): janeiro, 1970.
3. RETRATO DO BRASIL. *As Constituições e Constituintes Brasileiras*. São Paulo, Editora Política, 1985. 14p.
4. BANDEIRA, Moniz. Presença dos Estados Unidos no Brasil (Dois séculos de história). 2 ed. Editora Civilização Brasileira, 1978. 497 pág.
5. SODERO, Fernando Pereira. Esboço histórico da formação do Direito Agrário no Brasil. *Revista de Direito Civil*, 3, 8, 9, 13 e 17.
6. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Comentários à Constituição Brasileira. São Paulo, Saraiva, 1983. 754 pág.
7. SILVA, Hélio & RIBAS CARNEIRO, Maria Cecília. *História da República Brasileira*. Ed. Três, 1975. Vols. 1, 9, 10, 13 e 19.