



CIDADANIA INSURGENTE

**DISJUNÇÕES DA DEMOCRACIA
E DA MODERNIDADE NO BRASIL**

JAMES HOLSTON

COMPANHIA DAS LETRAS

4. Restringindo o acesso à propriedade fundiária

Em muitas nações, independência e governo republicano assinalam o desenvolvimento de movimentos pela igualdade de direitos, mas o começo da República no Brasil marcou o início de disparidades ainda maiores entre os cidadãos. Como resultado, a maioria dos brasileiros teve direitos de cidadania desiguais durante séculos sob os regimes colonial, imperial e republicano. Essa extraordinária persistência de desigualdade de massas caracteriza todos os aspectos da cidadania, não apenas os políticos, e afeta tanto a sociedade quanto o Estado. Os brasileiros captaram a imensidão dessa desigualdade de forma sucinta num aforismo: "O Brasil é uma terra sem povo e um povo sem terra". Este capítulo revela que cada uma das metades do adágio descreve um elemento essencial no entrincheiramento da cidadania diferenciada do Brasil. Mas mostra também que elas indicam os termos da transformação da cidadania.

Porém, se o aforismo ainda caracteriza com precisão o Brasil rural, sua segunda parte não mais se aplica ao Brasil urbano. Com sua construção das periferias urbanas, os brasileiros não só se mudaram em massa para as cidades como também uma grande parte do povo urbano ganhou pela primeira vez acesso à terra como proprietários. Veremos que sua posse em geral resulta de um complexo processo de legitimação, no qual a ocupação ilegal é ao mesmo tempo o único meio de acesso à terra para a maioria dos cidadãos e, paradoxalmente,

uma ilegalidade que inicia a legalização de reivindicações de propriedade. Ainda que, como resultado, essas propriedades sejam normalmente inseguras e contestadas, mesmo assim geram mudanças fundamentais na cidadania dessas pessoas.

O acesso sem precedentes dos pobres urbanos à propriedade fundiária é de tal importância para a cidadania que eu distribuo essa análise por vários capítulos. Neste, mostro que a exclusão da maioria dos cidadãos brasileiros da propriedade fundiária resultou diretamente da interação de práticas e políticas centenárias de uso da terra, do trabalho e da lei. 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 a condição predominante de assentamento. Para a maioria dos cidadãos, o efeito foi esmagador: o status de residentes ilegais subverteu suas cidadanias civis, e o fez de duas maneiras. Primeiro, ao empurrá-los para o outro lado da lei, a condição de morar ilegalmente alienou cidadãos da lei genérica, reduzindo seu acesso aos direitos e à justiça, minando-a como instituição de e para a cidadania, transformando-a em algo a ser aplicado aos "inimigos". Segundo, essa exclusão da propriedade legal da terra também lhes negou a legitimidade civil que se considera normalmente ser criada pela propriedade fundiária legítima. Quando digo isso, refiro-me à relação entre propriedade e personalidade, como definiu a filosofia política, em que a propriedade fundiária é a forma de estabelecer qualificações fundamentais para a cidadania, como independência, respeito e responsabilidade.

Assim, a ilegalidade residencial teve efeitos paradoxais, até mesmo opostos, para a evolução da cidadania brasileira. Quando o Brasil era predominantemente rural e a maioria dos cidadãos não tinha acesso à educação e à organização política, a ilegalidade residencial tolheu o desenvolvimento da cidadania civil. No entanto, com a urbanização em massa e as oportunidades da concentração que ela cria, as condições ilegais de moradia politizaram os autoconstrutores, transformando-se nos temas centrais de mobilizações populares e fornecendo um ponto de apoio resistente para a insurgência das cidadanias civil e política. Neste capítulo, meu foco estará nos primeiros e devastadores eventos. Vou estabelecer um conjunto de correlações entre acesso à terra, trabalho, lei e

cidadania e analisar um conjunto relacionado de problemas referentes à consolidação da soberania do Estado, à ilegalidade como norma de assentamento, à propriedade fundiária privada como mercadoria vendável e ao surgimento de uma casta específica de cidadãos como agentes de conflitos de terra. No próximo capítulo, me concentrarei na formação da periferia contemporânea de São Paulo, onde uma reiteração dessas mesmas correlações leva a um resultado muito diferente.

PROPRIEDADE, PERSONALIDADE E LEGITIMIDADE CIVIL

Vou começar pela relação entre propriedade e legitimidade civil para sugerir que a negação da primeira subverte a segunda, pelo menos sob as circunstâncias que descrevo no Brasil. A ideia de que propriedade é importante para a cidadania não é minha invenção, claro. Nem é uma imposição minha na experiência brasileira. Muitos dos textos fundamentais sobre a sociedade e o Estado modernos, 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 à propriedade. Essa discussão em geral não se limita à propriedade de terra, mas considera os próprios direitos como uma espécie de propriedade. Além disso, tanto para os que remetem sua justificativa da propriedade ao *Segundo tratado sobre o governo civil* de Locke como para aqueles cujo entendimento da propriedade descende da *Filosofia do direito* de Hegel, o direito quintessencial à propriedade é semelhante, que é o de ser proprietário da própria pessoa e de suas capacidades — ser dono de si mesmo. Na formulação de Locke, “cada um guarda a *propriedade* de sua própria *pessoa*; sobre esta ninguém tem qualquer direito, exceto ela. Podemos dizer que o *trabalho* de seu corpo e a *obra* produzida por suas mãos são propriedade sua”.^{1*} Dessa propriedade natural na vida e no trabalho, Locke deriva um direito natural de apropriação da terra e das coisas, pois tudo que uma pessoa transforme por meio de seu trabalho se torna sua propriedade. Como cada pessoa tem igualmente esse

* Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994. (Coleção Clássicos do Pensamento Político.)

direito natural à propriedade, este é a base dos direitos naturais iguais de um indivíduo em relação a todos os outros membros da sociedade.

A teoria da propriedade de Hegel é mais uma teoria do desenvolvimento que uma teoria diretamente autoconstitutiva, e foi especialmente influente entre os juristas brasileiros do século XIX. Enquanto para Locke a propriedade de si é um dado da natureza, para Hegel trata-se de algo que o indivíduo deve conseguir, um ato subjetivo de apropriação, uma extensão da vontade de um indivíduo sobre a natureza. Por isso sua discussão enfatiza a propriedade como posse externa, especialmente da terra. Na justificativa de Hegel, a propriedade também garante a própria possibilidade de desenvolver os plenos potenciais de uma pessoa. Os indivíduos avançam, de si mesmos em direção ao mundo externo da natureza e da sociedade, por meio de atos de reivindicação de propriedade sobre as coisas. Por meio da propriedade, eles objetivam sua vontade no mundo, construindo a si próprios de dentro para fora, atingindo a apreensão autoconsciente de si como agentes autônomos, livres e criativos e o reconhecimento de suas lutas e sonhos por outros.² Assim, para Hegel, a propriedade assegura o desenvolvimento tanto social como pessoal e por isso é, ademais, a base de seu argumento anticontratalista de que o reconhecimento mútuo, e não o consentimento individual, é o fundamento da ordem social. Por um lado, o que diferencia uma pessoa de outras — a personalidade — deriva da propriedade. Por outro, a personalidade (ou livre-arbítrio) do indivíduo só pode ser reconhecida como tal pelos outros à medida que estiver corporificada em coisas. Dessa forma, os que detêm propriedades reconhecem uns aos outros como pessoas que lutam através do mesmo processo de autorrealização. Eles respeitam os direitos de propriedade dos outros porque desejam o mesmo respeito em retorno. Como resultado desse reconhecimento e respeito mútuos, consideram uns aos outros como iguais. Assim, na visão de Hegel, o sentido de igualdade universal e de diferenciação intersubjetiva de uma pessoa se desenvolve por meio da propriedade.³

Não obstante importantes diferenças, as linhagens lockiana e hegeliana de direitos de propriedade concordam quanto à relação direta entre o que pode ser chamado propriedade interna (o eu) e de propriedade externa (terra/coisas), e entre propriedade (nos dois sentidos) e cidadania. Ambas defendem que é o direito de propriedade, acima de todos os direitos, que assegura a liberdade de um indivíduo. Os dois entendem essa liberdade como liberdade da dependência da

vontade de outros. A propriedade é, portanto, a corporificação e a exteriorização do livre-arbítrio de um indivíduo. Assim, um indivíduo é livre à medida que for proprietário de sua própria pessoa, uma relação corporificada e expressa na propriedade de terra e de coisas. Como dessa forma a liberdade é uma função da propriedade, um governo responsável pela liberdade de seus cidadãos deve garantir a propriedade como uma de suas principais obrigações. As duas tradições filosóficas consideram também que a apropriação de propriedade é essencial para o desenvolvimento do respeito pelas pessoas e que esse respeito é fundante no que se refere à cidadania. Para as duas, também, os donos de propriedades tendem mais a pensar de forma responsável sobre as consequências de suas ações porque naturalmente desejam deixar suas propriedades para os descendentes e não querem que um comportamento irresponsável comprometa a sua perpetuação. Portanto, a propriedade gera cidadãos responsáveis com “verdadeiro interesse” no futuro do país.

Em síntese, as duas linhagens de propriedade estabelecem uma relação próxima entre a propriedade e as qualificações fundamentais da cidadania: liberdade (independência econômica e intelectual), capacidade (agência, destreza, responsabilidade), dignidade, respeito e senhorio de si. Para Locke, o indivíduo sem propriedade fundiária na qual investir seu trabalho perde o pleno domínio de sua própria pessoa, que é o fundamento de sua igualdade. Como resultado, a sua cidadania se torna diferenciada dos que são proprietários de terra e seus direitos, desiguais. Locke considerava esses cidadãos sem propriedades e diferenciados incapazes de participar de decisões políticas.⁴ Como governados e não governantes, além disso, eles são menos livres. Para Hegel, indivíduos sem propriedades perdem a possibilidade de se desenvolver plenamente como pessoas, o que é também o fundamento de sua posição no mundo social. Como resultado, os que não têm propriedade não são apenas pessoas inferiores, mas também cidadãos menores.

Vou voltar a essas relações entre propriedade, pessoa e cidadania em capítulos subsequentes, quando analisar os valores da terra e da propriedade de uma casa para moradores das periferias urbanas. Veremos que a autoconstrução é ao mesmo tempo uma medida de seu autodesenvolvimento como pessoas e seu drama social como cidadãos. Ela é um fundamento para a sua percepção de que sua realização em ambos os fatores lhes confere plenos direitos de cidadania.⁵

Por enquanto, quero estabelecer a relevância dessas considerações sobre a propriedade para a formação da cidadania brasileira. Posso transmiti-la concisamente citando duas passagens de eminentes brasileiros da segunda metade do século XIX, uma do jurista Clóvis Beviláqua (1859-1944) e outra do abolicionista, advogado e político Joaquim Nabuco (1849-1910). Beviláqua foi autor do Código Civil aplicado em 1916, que continuou válido até 2003. Sobre as origens e a justificativa da propriedade fundiária, ele escreve: "Com a cultura das terras, foi se acentuando o sentimento da propriedade individual, porque o trabalho produtivo, criando, regularmente, utilidades correspondentes ao esforço empregado, estabilizou o homem e, prendendo-o mais fortemente ao solo dádioso, deu-lhe personalidade diferenciada. E, com o estabelecimento do Estado, os direitos individuais adquiriram mais nitidez e segurança" (1956: 97). Nessa passagem, Beviláqua combina a tradição lockiana do direito de propriedade (apropriação por meio de trabalho transformador) com a hegeliana (desenvolvimento da personalidade através da apropriação subjetiva e de sua objetificação). Seguindo essas duas linhagens do direito de propriedade, ele mostra sua importância decisiva na organização das relações de terra, trabalho, personalidade, direito e Estado.⁶

A negação implícita da propriedade fundiária é, portanto, não menos decisiva nesta formulação brasileira, ou seja, as devastadoras consequências tanto para a pessoa como para a sociedade de não ter propriedade fundiária e das tentativas organizadas de restringir o acesso a ela. Que essas consequências eram claras para os brasileiros fica evidente na eleição de Nabuco em 1884 para o Parlamento, pois estavam no centro de sua campanha. "A propriedade [da terra] não tem somente direitos, tem também deveres. Se for eleito, não separarei mais as duas questões: a da emancipação dos escravos e a da democratização do solo. Uma é o complemento da outra."

TERRA, TRABALHO E LEI

Como indicam Beviláqua e Nabuco, questões de terra têm sido inseparáveis das de trabalho no desenvolvimento da sociedade brasileira e na consolidação de seu Estado-nação. Em termos gerais, o Estado brasileiro promoveu quatro regimes de trabalho desde a colônia até o presente. Cada regime é associado a um modo distinto de oferta de trabalho e a políticas e conflitos específicos de

aquisição de terras. O objetivo de Portugal de extrair o máximo de lucro dos investimentos coloniais levou ao desenvolvimento de uma estratégia econômica de agricultura e operações mineradoras de grande escala movidas a trabalho escravo. A importação de trabalho livre teria contrariado esse objetivo, pois trabalhadores livres exigiriam salários ou terras para produzir. Os dois casos teriam comprometido a estrutura de lucros dos objetivos mercantis de Portugal. No primeiro estágio do período colonial, a Coroa portuguesa se baseou num regime de trabalho escravo indígena, alimentado por meio de um tráfico interno de escravos. Do início do século XVII até o final do século XIX, Portugal investiu maciçamente no trabalho escravo da África e no comércio internacional de escravos. Quando ficou evidente que esse comércio iria terminar, na década de 1840, o governo começou a pensar na substituição dos escravos por trabalhadores estrangeiros livres e a promover uma imigração internacional, particularmente de trabalhadores europeus, para esse propósito. Essa promoção se estendeu até o fim dos anos 1920. De 1930 até o presente, o Estado se concentrou no desenvolvimento de uma força de trabalho nacional e não estrangeira, disponível para a indústria e o comércio por meio da migração interna.

Cada regime de trabalho demandava políticas específicas de uso e de acesso à terra, ambas para sustentar sua base produtiva específica (isto é, agricultura, mineração, pecuária e manufatura) e para ancorar e disciplinar sua força de trabalho. Assim, ao longo da história do Brasil, as ofertas de terra e de trabalho têm condicionado uma a outra e são, nesse sentido, interdependentes. A apropriação da terra depende da organização do trabalho, assim como diferentes tipos de trabalho requerem diferentes tipos de uso da terra. Por isso, embora a abundância de terra no Brasil seja um fato geográfico, sua disponibilidade — bem como sua organização como propriedade — é artefato de um empreendimento econômico específico e sua fundação legal. Essa organização da terra e do trabalho deixou ao recém-independente Estado brasileiro um extraordinário problema. Para consolidar sua soberania, o Estado teve de exercer sua autoridade sobre esses fatores. Uma forma-padrão de fazer isso para Estados-nação é emitir e regulamentar títulos de terra baseados numa demarcação certificada de quais terras são públicas e quais são privadas. Sem essa certificação, a consolidação do território nacional permanece fundamentalmente incompleta, pois deixa de definir o território nacional sobre os quais os Estados se estendem e exercem sua soberania. Essa extensão consolida um ordenamento jurídico nacional, por

meio do qual os Estados administram as ofertas de terra e de trabalho. Além disso, a emissão de títulos seguros de terra possibilita aos Estados garantir os direitos de propriedade. Sem essa segurança, não é possível nem constituir totalmente uma classe de proprietários de terras, nem resolver disputas de terra entre eles. Assim, por razões fundamentais de Estado, a regulação da terra foi imperativa para o governo central do Brasil na Independência. Mas também foi impossível: depois de quase trezentos anos de aplicação, a política fundiária colonial tinha gerado enorme confusão, opacidade, conflitos e ilegalidade na ocupação territorial do Brasil. Esse dilema da regulamentação fundiária nacional — de sua necessidade e impossibilidade — teve graves consequências no desenvolvimento do Estado, no estado de direito e na formulação de cidadania que ainda reverbera nos dias de hoje. Portanto, para entender esses efeitos, devemos examinar o legado do caos fundiário herdado pelo Brasil pós-colonial.

O emaranhado colonial da posse da terra

Uma premissa fundamental do colonialismo português era de que o ato de descobrimento ou conquista do emissário real incorporava terras ao patrimônio pessoal do rei. Essa incorporação constituía o fundamento jurídico da política imperial de governar as colônias criando elites fundiárias locais. Estabelecia os direitos do rei e o dever de redistribuir as terras conquistadas aos seus súditos para os propósitos conjuntos de exploração econômica e cristianização. A Coroa assumiu esse último projeto em 1522, quando o papa ordenou o rei d. João III como grão-mestre da Ordem de Cristo, tornando-o responsável pela propagação da fé entre os povos descobertos durante as explorações marítimas europeias. Assim, a Coroa portuguesa reivindicou o título original de todo o território do Brasil por conta do desembarque de Cabral em 1500, e sobre ele fundamentou a distribuição de terras para empreendimentos comerciais e religiosos.⁷

Para regulamentar essa distribuição, os portugueses empregaram um sistema medieval de concessão de terra chamado sesmarias. No final do século XIV, a Coroa desenhou vários mecanismos legais para forçar o cultivo de terras abandonadas improdutivas e desabitadas. Essas medidas foram consolidadas como a Lei das Sesmarias e incorporadas aos códigos legislativos que regiam Portugal e suas colônias. Como a principal iniciativa era vincular a ocupação da terra com seu uso agrícola produtivo, os códigos imperiais autorizavam a expropriação de

propriedades não produtivas para redistribuição como concessões não hereditárias, em troca do arrendamento de um sexto da produção anual. Essas terras permaneciam como patrimônio da Coroa, e apenas seu usufruto era distribuído. A lei limitava o tamanho da concessão à capacidade do candidato para cultivá-las e especificava a duração dos direitos de usufruto. Depois desse período, as sesmarias não cultivadas revertiam à Coroa e se tornavam redistribuíveis como terras devolutas. Essas restrições de tamanho, prazo e uso produtivo acabaram causando grandes conflitos no Brasil.

Transferida para as Américas em 1548 com o Regimento de 17 de dezembro, que estabelecia a organização jurídico-política na colônia, essa forma de ação se tornou a única maneira legal de a Coroa fixar o povo na terra para levar adiante seus projetos paralelos de cultivo comercial e instrução religiosa. As duas se baseavam na agricultura sedentária como alternativa cristã aos “hábitos dos pagãos” nômades. Assim, a Coroa autorizou seus agentes no Novo Mundo a distribuir sesmarias somente para os que possuíssem os consideráveis recursos necessários para desenvolvê-las com esses propósitos. Essa necessidade transformou a política. Para atrair esses colonizadores, em especial para estabelecer plantações de cana-de-açúcar baseadas em trabalho escravo, a Coroa oferecia generosos incentivos, eliminando restrições à herança e pagamentos anuais (com exceção do dízimo de Deus) pelas concessões. Além disso, embora os requisitos de cultivo ainda se mantivessem, seu significado mudou. No Brasil colonial, a terra tinha em si pouco valor, não só por causa de sua abundância mas porque sua disponibilidade para explorações lucrativas dependia dos complexos arranjos de capital para conseguir escravos. O cultivo de cana-de-açúcar e depois de café foi predatório por natureza: exauria a terra e os escravos rapidamente, e portanto exigia uma contínua incorporação tanto de uma como dos outros. Em decorrência disso, a Coroa usava com frequência a concessão de sesmarias para assegurar futuros investimentos em produção para a exportação, em vez de garantir a verdadeira ocupação da terra. Assim, a terra podia ser legitimamente mantida para uso futuro sem ser cultivada ou ocupada — uma perversão dos objetivos originais da Lei das Sesmarias.

Com base nessas mudanças, os agentes da Coroa usaram concessões reais para dividir o Brasil em enormes latifúndios. Eram comuns concessões de 10, 20 e até 100 léguas quadradas (432, 868 e 4342 quilômetros quadrados respectivamente), embora eu tenha encontrado exemplos de até três ou quatro vezes

este último número. As concessões eram tão grandes, de acordo com um analis-
ta contemporâneo, que em muitas se poderia “perder a Itália” (citado em Lima
1988: 58). Essa distribuição consagrava seus outorgados como uma classe do-
minante aristocrática, escravista e comercial. Quando da independência de
Portugal, a instituição das sesmarias havia produzido a perversidade que já
observei antes: depois de três séculos de colonização, o Brasil era uma terra sem
povo e um povo sem terra. Segundo avaliação de Gonçalves Chaves publicada
naquele ano, havia poucas terras a ser distribuídas que não estivessem “sujeitas
a invasões dos índios”. Como resultado, “há muitas famílias pobres, vagando de
lugar em lugar, segundo o favor e capricho dos proprietários das terras, e sem-
pre faltas de meios de obter algum terreno em que façam um estabelecimento
permanente” (citado em Faoro 1975: 407). Além disso, se essas famílias conse-
guissem estabelecer-se numa porção de terra, faziam-no ilegalmente e, como
posseiros, viviam sob o constante temor da expulsão. Assim, para os livres po-
rém pobres, os repetidos ciclos de ocupação e expulsão caracterizaram seus as-
sentamentos no Brasil e criaram uma duradoura condição de desfavorecimen-
to, ilegalidade e violência.

O sistema de sesmarias teve várias outras consequências legais duradou-
ras. A primeira dizia respeito ao papel do governo na legitimação da proprieda-
de privada da terra como um arrendamento recortado do domínio público.
Esse papel evoluiu à medida que o conceito de propriedade da sesmaria mudou.
Consideradas no início como partes do patrimônio real, as sesmarias eram
outorgadas aos candidatos como concessões administrativas de direitos de
usufruto com direitos de posse condicionados. Como a terra não podia ser
comprada ou vendida, não havia um mercado imobiliário. O historiador do
direito fundiário Ruy Cirne Lima (1988: 41-3) argumenta que a propriedade
das sesmarias pela Coroa começou a ser considerada sob uma diferente ótica
depois de ter estabelecido um imposto anual (foro) em 1695 com base na lei de
propriedade comum. Depois disso, as sesmarias foram gradualmente conside-
radas menos como restrições administrativas da apropriação da terra por indi-
víduos particulares ou entidades públicas e mais como alienações de proprie-
dades subtraídas do domínio real, sobre as quais as concessões tinham direitos
comuns de propriedade, simbolizados pela obrigação de pagar impostos sobre
a terra. Essa transformação conceitual não foi completada até a Constituição
imperial de 1824 garantir a propriedade fundiária privada e a Lei de Terras de

1850 consolidar suas fundações de mercado ao estabelecer que doravante as terras públicas só poderiam ser adquiridas pela compra.

A segunda consequência do sistema de sesmarias foi a confusão legal, que se tornou uma estratégia de dominação nos dois lados do Atlântico. Durante todo o período colonial, a Coroa portuguesa adotou uma abordagem formal, burocrática e legalista do problema da terra. Tentava administrar a ocupação do Brasil por meio de legislação transferida da metrópole para a colônia, considerando a confusão fundiária como um problema de desobediência. Quanto mais caóticas se tornavam as condições de posse, mais a Coroa decretava leis para remediar a situação. Seu principal objetivo não era resistir aos abusos do acúmulo de terras, mas sim recuperar o controle legal. Para isso, a Coroa produziu um fluxo constante de leis, decretos, regulamentações, ordens e instruções corretivos durante o século XVIII. Em separado, todas as medidas eram razoavelmente claras e precisas. Consideradas em conjunto, porém, produziram pouco mais que confusão, com atos que anulavam, obscureciam ou condicionavam-se uns aos outros de forma contraditória.⁸

Além disso, a Coroa outorgou grandes concessões de terra com limites indefinidos, provocando intermináveis litígios e violência sobre direitos contestáveis. Com frequência as autoridades reais superpunham e duplicavam sesmarias porque dispunham apenas de uma vaga noção de quais terras eram ocupadas de modo legítimo. Assim, as concessões em geral não continham a informação exata sobre sua localização ou seu tamanho.⁹ Como resultado, pessoas diferentes costumavam reivindicar as “mesmas” propriedades, e cada uma delas podia estar dizendo a verdade e ter alguns direitos reconhecidos. Debates no Congresso a respeito da legislação da terra em 1843 mostram que os legisladores suspeitavam que a Coroa deliberadamente concedia sesmarias vagas não por ignorância dos territórios não mapeados ou por falta de capacidade de inspeção, mas para manter os fazendeiros “ocupados tramando uns contra os outros e não contra a Coroa” (Dean 1971: 607). Seja como for, o problema fundamental se devia ao fato de que, como tantas terras eram originalmente vagas, se não irregulares, e como o uso da terra com frequência seguia na prática uma lógica diferente da legislada, cada nova lei criava novas condições de ilegalidade. Com efeito, cada regulamentação tornava mais posses de terras ilegais e gerava novas camadas de confusão e conflitos.¹⁰ Assim, longe de criar transparência, o regime documental de governo e supervisão que o Estado

empregava, com suas tecnologias de regulamentação e esclarecimento, produzia ilegalidade, obscuridade e comunicação confusa.

De sua parte, os brasileiros transformaram com muito brilhantismo essa confusão jurídica em estratégia de governo. Por um lado, os concessionários (sesmeiros) raramente cumpriam as exigências de demarcar, inspecionar, registrar e confirmar suas concessões. Na verdade, eles tinham pouco interesse em regularizar suas posses, pois o tipo de agricultura e pecuária extensivas que praticavam demandava uma substituição contínua das terras exauridas. O objetivo era usar normalmente o trabalho escravo para se apropriar da terra segundo a necessidade, sem informar esse fato. Por outro lado, tendo se apossado das melhores terras, as elites rurais trabalhavam no século XVIII não só para aumentar suas parcelas individuais, mas também para dominar o sistema de distribuição de terra, evitando que outros a acessassem. E sem dúvida por meios violentos. Na verdade, eles dominavam a distribuição gerando tal pilha de confusão legislativa a respeito das sesmarias que só os que já estivessem no poder poderiam manipulá-la. A estratégia não era negar a lei — como já pressuposto em afirmações de que o Brasil foi e ainda é uma terra sem lei —, mas sim criar um excesso de leis, sempre recorrendo com zelo ao fundamento legal teuto-romano de que “a lei não tem lacunas”.¹¹

Essas elites proprietárias de terras mandavam seus filhos para a Universidade de Coimbra, em Portugal, para estudar direito, e eles voltavam para constituir o escalão superior das profissões políticas e jurídicas, tanto no Brasil pré como no pós-Independência.¹² Atuando como juizes, legisladores, políticos, administradores e chefes de Estado, essas elites comandavam as legislaturas, dominavam governos e tribunais locais, editavam leis para fomentar seus interesses, manipulavam regulamentações de heranças, obtinham concessões adicionais de forma sub-reptícia usando parentes distantes, arranjavam casamentos e invadiam terras devolutas ou disputadas. Resumindo, elas aprenderam como complicar o sistema jurídico em seu próprio proveito. Lima (1988: 46) conclui que, depois de um século de atribuição de restrições legais e procedimentos administrativos para conseguir concessões de terra, essas elites conseguiram criar uma “trama invencível da incongruência dos textos, da contradição dos dispositivos, do defeituoso mecanismo das repartições e ofícios de governo, tudo reunido num amontoado constrangedor de dúvidas e tropeços”. Para complicar ainda mais as coisas, a invasão de terras da Coroa foi uma

prática comum desde o início da colonização por colonizadores que não tinham recursos para se candidatar a sesmarias, mas que dispunham de conhecimentos para sobreviver no sertão sustentados por lavouras de subsistência. Dada a imensidade do Brasil e as grandes porções de terra não cultivadas e parcelas sob disputa dentro das áreas plantadas, a invasão era uma alternativa sempre disponível, tolerada, se percebida, a não ser que alguém obtivesse uma concessão para a terra do invasor. Esses assentamentos, chamados posses, tornavam assim possível que aqueles que não podiam participar da economia comercial sobrevivessem como colonizadores livres e servissem de trunfo, por assim dizer, para os imigrantes pobres — os forasteiros, meeiros, pequenos fazendeiros e escravos livres — contra o regime dos latifundiários.¹³ A confusão em torno da posse da terra e a natureza predatória da agricultura regularmente contrapunham sesmeiros e posseiros em frequentes confrontações violentas. Porém, com o tempo, também uniu as duas partes contra as medidas legais cada vez mais obsessivas da Coroa para (re)ter o controle da ocupação territorial do Brasil.

Durante o período colonial, a ocupação de terras tinha um estatuto jurídico ambíguo. As posses eram ilegais porque violavam o estipulado de que a terra só podia ser adquirida através de uma concessão real. Contudo, costumavam ser reconhecidas como legítimas se fossem ativamente cultivadas por longo tempo com uma produção contínua e evidente. Assim, os posseiros produtivos dispunham de certos direitos consuetudinários.¹⁴ Eles derivam da ideia, já encontrada na Lei das Sesmarias portuguesa medieval, de que a propriedade fundiária tem uma função social e que os proprietários da terra são obrigados a produzir algum benefício social, seja com alimentos ou colonização. Essa justificativa explica a preocupação do governo em conceder títulos legais aos que ocupavam a terra, sobretudo as terras públicas, de forma produtiva porém ilegal, mesmo que isso prejudicasse os direitos dos que as tinham de forma legal porém improdutiva. No entanto, ambiguidades quanto ao significado da posse produtiva ou improdutiva, à natureza da aquisição e à própria propriedade persistem até hoje em várias formas legais e culturais como fontes endêmicas de conflitos fundiários. Os tribunais coloniais em geral determinavam que os direitos dos posseiros sobre terras cultivadas podiam ser legalizados se suas reivindicações fossem registradas e se os impostos fossem pagos em um período de tempo especificado. Essa decisão essencialmente convertia uma posse em

uma sesmaria, ou aforamento. Para muitos posseiros, contudo, esses gastos eram proibitivos. Em consequência, uma decisão favorável em geral tinha o efeito perverso de forçá-los a sair da terra ou pelo menos de colocá-los numa ilegalidade sem ambiguidades. Por essa razão, posseiros mais humildes raramente tentavam legalizar suas posses.

No entanto, as elites agrárias em geral podiam pagar essa conversão, e essa possibilidade as estimulava a invadir terras públicas como uma estratégia eficaz para aumentar suas propriedades. Além disso, podiam tirar vantagem do significado ambíguo da definição de cultivo ativo ao se apossar de grandes extensões de terra para legalização posterior. Finalmente, quando o novo governo imperial extinguiu a instituição de sesmarias, em 1822, a posse se tornou o único método reconhecido pela lei (ainda que contraditório) para reivindicar terras. Como resultado, na expectativa de um novo mecanismo para legalizar propriedades depois de sua abolição, invasores da elite reivindicaram posses de dimensões colossais, ainda maiores que as das sesmarias reais, em geral demarcando suas fazendas com nada mais que uma trilha ou um curral, se tanto. Nas regiões mais distantes, reivindicavam o máximo que podiam imaginar; nas mais habitadas, o quanto conseguissem sem implicar grandes conflitos.¹⁵ Nas duas áreas, invasores latifundiários lançaram violentas campanhas contra outros posseiros, grandes e pequenos, para forçá-los a sair da terra. Dessa forma, esses invasores da elite consagraram uma estratégia fundamental e duradoura de aquisição de terras no Brasil: como a usurpação, se mantida, em geral levava à legalização, eles confirmaram a tomada da terra como forma confiável de obter a propriedade legal. Em outras palavras, os que desrespeitavam a lei de modo persistente seguramente ganhavam direitos.

Dessa forma, durante o regime das sesmarias as classes altas brasileiras desenvolveram a habilidade de usar a lei, o governo e a burocracia para criar “uma trama invencível” de regulamentações da terra (Lima 1988: 46). Esse imbróglgio paralisou a adjudicação da Coroa dos conflitos de terra, permitindo de fato que as autoridades locais legitimassem práticas ilegais em seu interesse. De modo que a complicação legal não era apenas uma estratégia do governo da metrópole. Tornou-se também uma arma contra as imposições desse governo e uma maneira confiável de lesar seu patrimônio. Assim, quando o Conselho de Apelações do Rio de Janeiro aboliu a política das sesmarias e suspendeu o aforamento das terras da Coroa dois meses antes da Independência

cia, em 1822, estava apenas extinguindo formalmente o que já fora subvertido e usurpado.

Reforma agrária nacional, escravidão e trabalho livre de imigrantes

Além desse expediente, duas grandes transformações durante o século XIX forçaram a classe dirigente brasileira a repensar a estrutura colonial da propriedade fundiária: o advento da nação independente e o fim da escravidão. Esses dois fatores deram início a debates sobre a terra e o trabalho e geraram medidas legais aparentadas que tiveram profundas consequências na organização da cidadania. Os brasileiros estavam bem cientes, além disso, de que as elites norte-americanas também confrontavam os efeitos da Independência e da Abolição nos mesmos quesitos. Nos dois países, esses eventos desencadearam preocupações semelhantes no que se referia à regulamentação da terra, à sua transformação e à sua distribuição, relacionadas ao fornecimento de trabalho gratuito e de desenvolvimento nacional. Essas preocupações focavam a exata demarcação de terras públicas e privadas, a emissão dos correspondentes títulos de propriedade, a criação de registros nacionais de terras, a formulação de um regime legal de propriedade fundiária privada, a relação entre jurisdições estaduais e federal e a distribuição de terras públicas aos cidadãos, imigrantes e investidores. As medidas em relação à terra eram especialmente importantes para a consolidação da soberania nacional. Apenas a discriminação certificada das terras públicas e privadas podia assegurar os títulos de propriedade privados, sendo por isso indispensável para a constituição de uma classe de proprietários fundiários privados e para a capacidade do Estado de resolver disputas de terra entre eles. A segurança do título também permitia ao Estado distribuir terras públicas com confiança na legalidade de suas operações, uma condição crucial para sua capacidade de estabelecer políticas para a imigração e o desenvolvimento de recursos nacionais. Contudo, se esses temas eram de muitas formas semelhantes para norte-americanos e brasileiros, uma racionalidade fundamentalmente diferente os conduziu e determinou os resultados dos processos.

Sugeri anteriormente que os líderes da Independência do Brasil que se reuniam em torno do príncipe d. Pedro I tinham interesse no liberalismo econômico, mas não na democracia liberal. Eles romperam com Portugal principalmente para instituir o livre-comércio em benefício da classe agrária local, que queria

manter a estrutura social existente e seu regime de escravidão. Por causa de sua aversão pela “suja democracia” (como a chamava José Bonifácio), essas elites brasileiras não desenvolveram — nem com a Independência no começo do século XIX nem com a fundação da República no final — o que se descreve normalmente na história política da Europa ou da América do Norte como um *éthos* republicano de cidadania.¹⁶ Estou me referindo ao ideal antiaristocrático que promoveu o valor da Independência adquirida para substituir o status herdado como a medida do “bom cidadão”. Esse ideal escarneia de vantagens não merecidas e promovia o trabalho duro, o governo de si e o autoaperfeiçoamento como o fundamento ético da afiliação nacional (ao menos dentro de alguns limites qualitativos de raça e gênero).

Nos Estados Unidos, essa medida estava associada a políticas fundiárias que defendiam a criação de uma massa de cidadãos proprietários de pequenas terras. Essas políticas patrocinaram uma generosa distribuição de terras públicas — por meio de leilões públicos, preços baixos e lotes gratuitos — com dois propósitos básicos: como forma de atrair colonizadores para o interior, e portanto estimular o desenvolvimento da economia nacional, e como forma de fomentar a independência e oportunidades iguais aos cidadãos. Esses propósitos alinhados estruturam a concepção americana sobre o papel da terra no desenvolvimento da democracia no país. No Brasil, onde esse *éthos* democrático não chegou a fincar raízes, os líderes brasileiros rejeitavam essa política nacional de terra e seus objetivos, embora estivessem cientes de seus efeitos nos Estados Unidos.¹⁷ Embora tenham debatido intensamente projetos de regulamentação e distribuição de terra durante o século XIX como forma de fazer avançar o desenvolvimento econômico, prevaleceu um argumento sociopolítico diferente sobre a terra, o trabalho e a cidadania.

Os brasileiros foram forçados a esses debates em 1821, às vésperas da Independência, quando organizaram delegações provinciais para representar seus interesses nas Assembleias de Lisboa. Como já foi observado, a escolha desses representantes ocasionou as primeiras eleições gerais no Brasil. Durante esse processo, José Bonifácio preparou uma série de “instruções” para os deputados que representavam a província de São Paulo nas Assembleias. Um dos capítulos propunha uma reforma radical do sistema de sesmarias. Argumentava que a confusão e o uso ilícito desse sistema de posse da terra retardavam “a povoação progressiva e unida”, restringia a agricultura, isolava aldeias e fazia com que o

povo vivesse como “feras no meio de brenhas e matos, com sumo prejuízo da administração da justiça e da civilização do país” (Bonifácio 2002: 130).

As instruções pediam o retorno de todas as posses e sesmarias não cultivadas ao patrimônio nacional para serem redistribuídas. A reforma se torna radical ao propor o fim da livre distribuição de terras para os abastados. Em vez disso, recomenda que todas as terras consideradas “devolutas” e “despovoadas” sejam vendidas em tamanhos moderados por preços relativamente acessíveis, e estabelece com precisão que os lotes nunca excedessem cerca de 4,4 acres (uma considerável redução na prática comum). Propõe também que o Estado utilize “uma caixa ou cofre em que se recolha o produto destas vendas, que será empregado em favorecer a colonização de europeus pobres, índios, mulatos e negros forros, a quem se dará de sesmaria pequenas porções de terreno para o cultivarem e se estabelecerem” (Bonifácio 2002: 131). Desse modo, a reforma de Bonifácio advoga a transformação da terra em mercadoria, utilizando sua venda para subsidiar a colonização e tornando-a disponível às massas em forma de pequenas propriedades. É uma receita para desenvolver a sociedade e a economia do Brasil, criando uma massa de fazendeiros independentes e proprietários de terra.¹⁸

Preocupadas com outras questões, porém, as Assembleias de Lisboa ignoraram a reforma agrária brasileira. Como resultado, o Brasil partiu para a independência com o problema em suspenso: as sesmarias haviam sido abolidas, mas nenhum substituto legal de alienação das terras públicas fora estabelecido. Além disso, por toda uma geração, até a Lei de Terras de 1850, ninguém chegou a acordo algum. Embora na teoria um novo sistema de regulamentação e alienação da terra beneficiasse os proprietários, suas práticas de agricultura predatória, móvel e movida a escravos se opunham ao novo sistema. Esse limbo legal, que perdurou na primeira metade do século XIX, dificultou a ocupação da terra com mais uma camada de caos. Fez da posse ilegal a única maneira de obter terras e automaticamente transformou todas as aquisições subsequentes em atos de invasão. Em consequência, como a proposta de 1821 esvaneceu, o acesso e a propriedade da terra se tornaram ainda mais caóticos e violentos, e por isso restritos aos poderosos.

Nas primeiras décadas da Independência, a reforma agrária ficou se chocando na orla dos assuntos de Estado. Enquanto os oligarcas rurais conseguissem manter o sistema colonial de produção, baseado no trabalho escravo e na livre apropriação das terras da Coroa, eles poderiam debater a reforma, mas

evitavam dar-lhe força de lei. Na metade do século, contudo, com as bases erodidas, eles não tiveram escolha. Forçada pelos britânicos, a Coroa brasileira ratificou uma série de leis entre 1826 e 1832 proibindo o tráfico internacional e a importação de escravos. Mas essas medidas permaneceram nos livros, sem ser implementadas, só “para inglês ver”, como definiram os brasileiros, cunhando uma expressão ainda hoje popular para caracterizar tudo aquilo que funciona apenas na aparência. Em 1845, porém, a Grã-Bretanha reagiu, emitindo o Bill Aberdeen, que autorizava suas forças a capturar qualquer navio transportando escravos, mesmo em mares e rios brasileiros, e a tentar aprisionar os traficantes como piratas nas cortes do Almirantado. Indignados ante esse ataque à soberania nacional, os brasileiros intensificaram o comércio de escravos, contrabandeados mais de 50 mil por ano para o país entre 1845 e 1850 (Costa 1985: 129-32).

Não obstante, à parte as astúcias e os alvoroços, mesmo os que apoiavam a escravidão começaram a perceber que o comércio de escravos estava condenado. Quando o Parlamento brasileiro acabou de vez com a escravidão, em 1850, aplicando medidas severas contra os contrabandistas, assinalou também o começo do fim do regime econômico de trabalho mantido pelo tráfico: como a população de escravos não se reproduzia naturalmente sem o comércio, não haveria mais escravos para trabalhar nas lavouras em mais uma ou duas gerações. Quando os setores mais dinâmicos da economia agrária (sobretudo o do café) compreenderam que o inevitável fim do comércio de escravos resultaria em escassez de mão de obra, seu interesse pela reforma agrária se tornou urgente.

Tampouco o novo governo imperial poderia continuar para sempre cego às usurpações de terras da Coroa, pois a posse fundamentalmente subvertia a autoridade do Estado. Sem formas legais de estabelecer títulos de propriedade, não podia garantir direitos de propriedade, muito menos adjudicar disputas de terra. Sem demarcações, o Estado não podia sequer identificar seu próprio patrimônio com segurança suficiente para manter seus direitos sobre terras públicas ou aliená-las legitimamente. Além disso, a posse semeava o conflito entre a classe rural e estimulava a violência como forma de resolver disputas de terras.

Quando as fundações do sistema colonial de trabalho e produção deterioraram-se dessa forma, os debates sobre o curso de ação se concentraram em duas possibilidades: a substituição do trabalho escravo pelo trabalho livre de imigrantes estrangeiros e o financiamento da imigração por meio da venda de terras públicas. No entanto, essas vendas requeriam uma reforma agrária

abrangente para determinar quais terras eram públicas (fossem “devolutas” ou “despovoadas”) e, assim, disponíveis para venda. A estratégia de imigração estrangeira se dividiu, ainda, em dois objetivos conflitantes: importar imigrantes como trabalhadores para as fazendas, ou como proprietários independentes para colonizar o Brasil. Os que defendiam a segunda proposta, como Heinrich Handelmann (1982) e A. C. Tavares Bastos (1939a), comparavam o sucesso perceptível da colonização americana com o fracasso brasileiro. Culpavam a insegurança da propriedade de terra e políticas de Estado equivocadas pela perda de desenvolvimento econômico. Como forma de difundir a pequena propriedade, apontavam as políticas fundiárias dos Estados Unidos que instituíam levantamentos e registros nacionais, com demarcações precisas, leilões públicos e cessão gratuita de lotes familiares. É crucial seguir esses debates e seus resultados, pois o acesso à propriedade fundiária que estabeleciam se aplicava não apenas aos novos imigrantes, mas também aos cidadãos brasileiros, os livres e os pobres libertos que constituíam a maioria do corpo de cidadãos brasileiro. Essa aplicação condicionou profundamente a cidadania brasileira por não menos do que o século seguinte.

Quando o debate a respeito da reforma agrária reviveu na década de 1840, a maioria das partes estava de acordo quanto à necessidade de transformar as terras da Coroa numa mercadoria que pudesse ser vendida publicamente para financiar a imigração. A questão era: imigração para que finalidade? Bem representados no governo, os interesses agrários estabelecidos dominaram mais uma vez: o argumento de usar imigrantes para substituir escravos nas lavouras e assim resolver o problema do fornecimento de mão de obra suplantou a proposta de usá-los para estimular a colonização por chacareiros independentes.¹⁹ Na verdade, a segunda proposta foi acusada de ser uma forma de produzir concorrentes em vez de trabalhadores. A posição dominante tinha diversos projetos em circulação, todos unificados ao redor do objetivo de forçar os imigrantes livres ao trabalho assalariado nas fazendas. Comum a todos era a proposta de ligar os novos trabalhadores às fazendas de forma que não fossem criados nem um mercado de trabalho livre nem um mercado de terras acessível aos trabalhadores, pois, sem esses mercados, os imigrantes livres não teriam escolha a não ser trabalhar nas fazendas. Especialmente nos casos em que as passagens tivessem sido subsidiadas, isso resultaria na substituição da escravidão por um tipo de servidão contratada.²⁰

Para elaborar esses projetos, a classe agrária encontrou inspiração tanto prática quanto ideológica no trabalho do teórico inglês da colonização, Edward Gibbon Wakefield (1796-1862). Wakefield desenvolveu suas teorias em resposta aos esforços fracassados dos capitalistas britânicos em reter trabalhadores nos assentamentos de imigrantes que financiaram na Austrália. Importados a altos custos, esses trabalhadores logo conseguiram abandonar seus empregadores para se tornar produtores independentes em pequenas porções de terra baratas ou gratuitas e assim competir com os que haviam subsidiado sua imigração. Esse processo resultou em escassez de mão de obra e, portanto, em altos salários. Por sua vez, os altos salários possibilitavam que novos trabalhadores imigrantes se tornassem proprietários de terra mais rapidamente. Em *A Letter from Sydney*, Wakefield (1829) propôs estancar essa hemorragia de trabalho e lucros encerrando as concessões gratuitas de terras e estabelecendo um “preço suficiente” pelas terras desocupadas para torná-las inacessíveis aos imigrantes recentes. Se tivessem um preço alto o bastante, os imigrantes teriam de trabalhar em troca de salários durante algum tempo antes de comprar terras para trabalhar por conta própria. Esse trabalho assalariado produziria lucros para financiar o emprego de mais trabalhadores. Quando tivessem ganhado dinheiro suficiente para se tornar proprietários independentes, os rendimentos das vendas das terras subsidiariam mais imigração, que renovaria o fornecimento de mão de obra, reduziria os salários e assim criaria o que Wakefield chamava de “um sistema autossustentável” de colonização.²¹

As teorias de Wakefield não foram apenas de interesse estratégico imediato para os produtores agrários brasileiros. Tinham apelo porque também ofereciam uma crítica explícita ao desenvolvimento econômico e social dos Estados Unidos e uma alternativa prática para evitar sua repetição. Wakefield propunha seu sistema autossustentável como forma de perpetuar uma aristocracia de diferenças sociais e econômicas (“gradações”) sob condições de colonização. Ele considerava os americanos um povo “podre”, que tinha “se degenerado de seus ancestrais [ingleses]” porque (entre outras coisas) “se deleitavam com uma igualdade forçada, não igualdade perante a lei apenas, mas igualdade contra a natureza e a verdade; uma igualdade que, para manter sempre o equilíbrio, recompensa o pequeno em vez do grande, e confere mais honra ao vil do que ao nobre” (1829: 148-9). Acima de tudo, ele culpava a perda da organização aristocrática inglesa nos Estados Unidos pela disponibilidade de terra barata a serviço

dessa igualdade. “Nos novos assentamentos americanos”, escreveu Wakefield num estudo comparativo entre a Inglaterra e os Estados Unidos, “uma paixão pela propriedade da terra impede a existência de uma classe de trabalhadores a ser contratados” (1: 17). O acesso à terra estimulava os trabalhadores a se tornar ao mesmo tempo independentes e republicanos e sobrecarregava as grandes propriedades com custos mais altos, tanto para o trabalho livre como para o escravo. Assim, as teorias de Wakefield encorajaram os oligarcas rurais brasileiros a acreditar que, ao forçar imigrantes livres a ganhar baixos salários ou a trabalhar sob contrato, seria possível desenvolver a economia agroexportadora de forma a competir com os Estados Unidos e manter sua sociedade agrária.

O Conselho de Estado do Brasil transformou essa inspiração em uma iniciativa legislativa de reforma agrária e trabalhista abrangente em 1842.²² O projeto de lei expandido gerado pela Câmara dos Deputados um ano depois se tornou uma importante tentativa de membros do Partido Conservador, ligado à Coroa, e de setores mais dinâmicos da economia agrária de consolidar e modernizar os poderes do governo central.²³ Como meio de formação do Estado, o texto tinha três objetivos: criar condições nas quais o trabalho livre europeu substituiria o trabalho escravo nas lavouras; financiar essa substituição com fundos gerados pela venda de terras e regularização de títulos, cujo custo seria distribuído entre todos os proprietários de terras; e trazer ordem ao caos dominante na ocupação da terra ao distinguir as posses públicas das privadas e desenvolver um regime fundiário legal sob a autoridade do governo central. Essas medidas de reforma agrária tinham por objetivo afirmar o controle central sobre aspectos-chave das políticas locais e evitar futuras invasões de terras públicas.

Para chegar a esses objetivos, o projeto de lei sujeitava todas as concessões de terras existentes à revisão e à taxação. Suas especificações implementaram uma versão do sistema de trabalho autossustentável de Wakefield. Estipulava que dali em diante as terras da Coroa seriam alienadas apenas através de venda e somente em lotes de 2688 acres ou mais. Essas provisões manteriam os preços das terras altos e, assim, inacessíveis aos pequenos proprietários. Essa estratégia foi reforçada pela criação de um imposto anual sobre todas as propriedades privadas.²⁴ Os fundos gerados por essas medidas de regulamentação e venda de terras seriam usados para financiar a imigração de trabalhadores livres. Para vinculá-los à economia agrícola como trabalhadores assalariados, a lei proibia que imigrantes subsidiados comprassem, arrendassem, alugassem ou de qual-

quer forma obtivessem o uso da terra por três anos, a não ser que pagassem integralmente as despesas de sua imigração. Essas mesmas condições também impediam que eles estabelecessem quaisquer empreendimentos comerciais, inclusive como mascates.

Assim, a lei de 1842 adotava as teorias de Wakefield com o fim do livre acesso à terra, aumentando seu custo de forma significativa através de vendas, impostos, encargos e tamanhos mínimos de lotes e canalizando os fundos gerados para a imigração. Contudo, a versão brasileira foi além da proposta de usar um mecanismo de manipulação do mercado para suprir e reter trabalhadores. Os fazendeiros brasileiros acrescentaram medidas restritivas para evitar que esses trabalhadores se tornassem independentes, na verdade tolhendo o desenvolvimento de um mercado de terras e de trabalho. Além disso, enquanto no esquema de Wakefield os capitalistas privados financiavam a imigração de trabalhadores, no Brasil o Estado assumiu os custos, com a coleta de receitas de todos os proprietários de terras. A importação de trabalho livre para substituir escravos seria um projeto do Estado, não de mercado.

Muitos deputados, sobretudo do Partido Liberal, consideraram ultrajantes as medidas de reforma agrária da lei. Queixaram-se amargamente de que o limite do tamanho das posses constituía um ataque à própria propriedade e traía gerações de latifundiários invasores, que os impostos e encargos das terras chegavam a ser uma extorsão, que os levantamentos necessários para a validação eram corruptíveis e caros demais para serem viáveis, que a lei inflacionava artificialmente o valor das terras e que a necessidade de adquirir terra a preços tão altos levaria os agricultores à falência. Para que a lei fosse aprovada, o governo recuou. Modificou ou retirou alguns dos dispositivos ofensivos. Mas, quanto à questão de inflacionar o valor da terra, o governo continuou firme. O principal patrocinador do decreto, Rodrigues Torres, justificou esse resultado como intencional, pois era a forma de negar a propriedade da terra aos imigrantes: "Queremos evitar que trabalhadores livres, que nos vierem de outras partes do mundo, possam chegar ao Brasil e, em lugar de trabalhar por conta dos proprietários de terra por algum tempo ao menos [...], achem logo terras devolutas" (citado em Dean 1971: 614).

Embora o projeto de lei tenha passado pela Câmara dos Deputados, o governo conservador foi assumido pelos liberais alguns meses depois; estes o mandaram para o Senado, onde definhou por quase sete anos, até a volta dos

conservadores no final de 1849. Nesse ínterim, contudo, importantes condições no país e no exterior haviam mudado. No Brasil, o fim do comércio de escravos sob pressão dos britânicos já era inescapável.²⁵ Essa constatação aumentou ainda mais a urgência de novos trabalhadores. Em contrapartida, os investimentos no tráfico de escravos se tornaram inseguros, e o capital brasileiro procurou novos mercados. O mercado imobiliário era um deles. Mas a violência desestimulava o investimento, e os conflitos por terras tinham se tornado epidêmicos com a prolongada ausência de alternativas legais à posse e de levantamentos legalizados para garantir direitos de propriedade. Internacionalmente, os brasileiros souberam que a aplicação das teorias de Wakefield na Austrália havia fracassado, e cada vez mais percebiam que os Estados Unidos haviam obtido êxito econômico usando terras baratas como atrativo para imigrantes europeus se tornarem pequenos proprietários produtores e a venda de terras públicas para financiar a imigração. Além disso, muitos abolicionistas brasileiros viam a combinação do trabalho escravo e de imigrantes livres como prova de que as duas coisas podiam ser combinadas com sucesso no Brasil como forma de elaborar um término gradual da escravidão.²⁶

Em decorrência dessas concepções variáveis, progressistas brasileiros como Tavares Bastos e Heinrich Handelmann (o autor nascido na Alemanha que escreveu uma importante história do Brasil publicada naquele país em 1860) passaram a argumentar que o desenvolvimento das novas nações dependia agora da competição pelos melhores imigrantes europeus. Criar condições para uma “imigração espontânea”, como a chamavam, significava disputar com os Estados Unidos, assim como com a Austrália e a Argentina. Mas perceberam que o Brasil não se sairia bem nessa competição internacional se tudo o que tivesse a oferecer aos imigrantes fosse o trabalho na lavoura junto com escravos ou propriedades inseguras. Haldelmann (1982: 344-9), por exemplo, relata que, embora tivessem sido fundadas no Sul do Brasil em terras doadas pela Coroa, inúmeras colônias alemãs viviam sob constante ameaça de perder as terras para posseiros que alegavam ser legítimos proprietários. E foram abandonadas a esse destino pelo governo central, que não dispunha nem dos recursos nem do poder para competir com as elites locais.²⁷ Como resultado, a imigração europeia de pequenos proprietários para o Brasil foi um relativo fracasso, chegando a uma média de apenas quinhentos por ano antes de 1850. Handelmann registra que em 1855 havia no Brasil apenas cerca de oitenta colônias de imigrantes

agricultores, totalizando aproximadamente 40 mil pessoas — mais ou menos o número de imigrados para os Estados Unidos a cada poucos meses, como ele observou com razão.

Assim, quando o novo governo conservador restaurou o decreto de 1842, em 1850, seus objetivos originais de substituição do trabalho, imigração subsidiada e regulamentação da terra chamaram ainda mais atenção. Mas agora a vinculação da reforma agrária à reforma trabalhista incluía novos argumentos em defesa da pequena propriedade, da imigração competitiva, da abolição gradual e do mercado de terras que haviam mudado a iniciativa legislativa. O governo continuou a enfatizar a necessidade de atrair imigrantes europeus para resolver o problema de escassez de mão de obra nas propriedades rurais. Mas também justificava a reativação da reforma em termos que possibilitassem aos imigrantes, como produtores independentes, tornar vastas terras do Brasil produtivas e assim competir com os Estados Unidos.²⁸ Para esses grandes objetivos, o governo do marquês de Monte Alegre empreendeu um ambicioso projeto de construção do Estado e de desenvolvimento econômico nacional. Em 1850, conseguiu passar no Parlamento uma lei que com efeito punha fim ao comércio de escravos (Lei Euzébio de Queiroz), adotou o primeiro código comercial do Brasil, fundou diversos bancos nacionais (inclusive um reformulado Banco do Brasil e o Banco Rural e Hipotecário) e inaugurou a comunicação por telégrafo e a construção de estradas de ferro. No mesmo ano, também promulgou a primeira lei fundiária abrangente do Brasil, conciliando, depois de tantas décadas de debate, a reforma agrária com a iniciativa de imigração.

A Lei de Terras de 1850

Em termos de reforma agrária, a Lei 601 de setembro de 1850 reiterou os principais pontos do projeto de lei original. Proibia a aquisição de terras da Coroa, ou terras devolutas, por meios que não fossem a venda, reconhecia as sesmarias e posses originais mas as invalidava como forma de futuras aquisições, estabelecia um novo regime legal de propriedade fundiária pública e privada e transformava a terra numa mercadoria negociável. Definia como crime todas as outras formas de adquirir terras devolutas, punível com multas e prisão, como se fossem uma usurpação de terras particulares. Todas as posses e sesmarias tinham de ser validadas e legitimadas, mas a decisão só se aplicava a

terras que estivessem produzindo. Como definido na lei, isso incluía cultivo e residência habitual. Propriedades improdutivas seriam “devolvidas” à Coroa. Além do uso produtivo, a validação requeria medições, registro e pagamento de encargos, com prazos e penalidades especificados. Depois de cumpridas todas essas exigências, o Estado emitia um título de propriedade, sem o qual a terra não poderia ser legalmente vendida ou hipotecada.²⁹ Além disso, a lei autorizava o governo central a realizar um levantamento nacional das terras públicas, que discriminaria as propriedades privadas no processo, e a estabelecer um registro nacional de terras ao qual todos os proprietários de terras tinham de se sujeitar. E dava ao governo o poder de leiloar essas terras públicas, depois de dimensionadas, em lotes de aproximadamente 320 acres.³⁰

Para estimular a imigração, a Lei de Terras oferecia incentivos aos imigrantes e não impunha nenhuma das restrições do projeto original para a aquisição de terras ou o estabelecimento de comércio. Ao contrário, imigrantes que comprassem terra e nela morassem seriam recompensados com a naturalização depois de dois anos. Além do mais, ficavam isentos de prestar serviço militar, mas não na Guarda Nacional baseada nos municípios. A lei permitia ao Tesouro utilizar os fundos gerados pelas vendas de terras e sua regulamentação para financiar o levantamento nacional de terras e para trazer anualmente certo número de imigrantes livres para o Brasil. Determinava também que esses imigrantes subsidiados pelo Estado tinham de trabalhar como empregados por períodos previamente especificados e em empregos que o governo houvesse preestabelecido, tanto na agricultura como em trabalhos públicos ou privados geridos por administração pública, ou na criação de assentamentos ou colônias independentes de imigrantes.

A Lei de Terras de 1850 entrou para a história do Brasil como uma acomodação mais ou menos apática dos interesses contraditórios na reforma agrária e trabalhista. Foi modesta em muitos aspectos, e ousada em poucos. Ainda assim, a lei e a legislação que a apoiava criaram um arcabouço de conceitos, estratégias e cláusulas, assim como contradições e consequências, que estruturaram a organização e o acesso à propriedade fundiária diretamente nos quarenta anos seguintes, e de modo indireto por mais um século. A lei estabelecia um acordo entre os que queriam suprir suas lavouras com o novo trabalho dos imigrantes, negando-lhes o acesso à terra, e os que preferiam desenvolver o assentamento de produtores independentes. Abandonava a maior parte dos aspectos controversos do

sistema de Wakefield ao eliminar as restrições originais à propriedade de terras. Em vez disso, estimulava pequenos proprietários de vários níveis e patrocinava a ideia norte-americana de que o Estado deveria disponibilizar terras públicas para colonos por meio de leilões públicos em lotes previamente medidos e subdivididos. Assim, reduziu de forma significativa o tamanho e as despesas dos lotes preparados para venda, ofereceu alguns incentivos para quem os comprasse e criou um mecanismo (embora com poucos fundos) para subsidiar a imigração.

No entanto, a Lei de Terras não “abandonou completamente” as teorias de Wakefield, como sugerem alguns (por exemplo, Dean 1971: 618). Ao mesmo tempo que parecia estimular a pequena propriedade independente, a lei mantinha o princípio fundamental de Wakefield de que os imigrantes não deveriam ter acesso fácil à terra. Em primeiro lugar, mantinha o obstáculo crucial de que o Estado deveria vender, e não conceder, terras públicas. Dessa forma, confirmava o sistema de Wakefield de financiar a importação de trabalho livre por meio de vendas de terras e taxas burocráticas. Em segundo lugar, ao extinguir a instituição da posse como forma legítima de propriedade fundiária e ao criminalizar sua prática depois disso, a lei eliminava a forma costumeira, se não a única, de os pobres adquirirem terras. Quando percebemos que a lei estabelecia esses obstáculos para os cidadãos brasileiros e para os novos imigrantes (e futuros cidadãos), torna-se clara sua ação como forma de restringir o acesso à propriedade fundiária.

Essas limitações já estavam claras para o deputado Tavares Bastos (1939a) quando ele publicou seu estudo crítico de 1867 sobre os efeitos da política fundiária sobre a imigração. Ele usou dados comparativos dos Estados Unidos, da Austrália e da Argentina para mostrar que, por diversas razões, o Brasil não era competitivo na atração de imigrantes: as imensas e improdutivas sesmarias e posses monopolizavam as melhores terras; a escravidão dava ao país uma imagem repugnante no exterior; a ausência de um levantamento nacional de terras tornava insegura sua posse; e havia muito pouco incentivo financeiro para os imigrantes. Mas, em sua opinião, a desvantagem mais significativa era o sistema estatal de venda de terras, instituído pela Lei de Terras de 1850, que não conseguira abrir o imenso território brasileiro nem aos cidadãos nem aos imigrantes para uso produtivo e geração de riqueza. Para chegar a esses resultados, seria necessário um regime de “democracia moderna”, e não simplesmente leilões de terras públicas.³¹

Tavares Bastos apontou três problemas. Primeiro, a medição da terra era cinco vezes mais cara que nos Estados Unidos. Segundo, embora o preço das terras públicas brasileiras fosse menor, o fato de ter um preço desestimulava a imigração, pois a maior parte da terra tinha pouco valor de mercado.³² Como resultado, “todos recusam comprar lotes aí demarcados pelo motivo de que o preço, ainda o mínimo da lei, é maior que o das terras particulares dos arredores [...] enquanto o valor venal de uma área correspondente é aí insignificante” (1939a: 83). Em terceiro lugar, os Estados Unidos, a Austrália e o Canadá estavam reduzindo os preços das terras públicas desde 1850. Os Estados Unidos adotaram uma escala gradual em 1854 e depois legislaram uma doação maciça no Homestead Act em 1862. Essa lei deu aos cidadãos americanos e aos imigrantes estrangeiros o direito a lotes de terras públicas mapeadas, que não excedessem 160 acres, a custo praticamente zero.³³

O Brasil não dispunha de nada nem remotamente similar. As regulamentações da Lei de Terras de 1854 e de 1858 apenas permitiam compras a prazo, o que, contudo, aumentava o preço mínimo da terra em 100% a 150%. Além disso, um decreto de 1867 aumentou o preço da terra em colônias de imigrantes para bem acima do máximo nos Estados Unidos e acrescentou outros 20% ao valor das que fossem compradas em prestações. Embora o preço no Brasil incluísse uma casa provisória, mapeamentos e um terreno limpo, Tavares Bastos (1939a: 86) ressalta que esses benefícios eram irrelevantes, pois o preço inicial era proibitivo para a maioria dos imigrantes. Assim, os brasileiros aumentaram o preço das terras nacionais no momento em que os concorrentes internacionais reduziram o das suas com vistas a atrair imigrantes para povoar seu interior.

Tavares Bastos chegou a duas conclusões. A primeira, que a tentativa brasileira de financiar a imigração europeia de trabalhadores e empreendedores com fundos da venda de terras tinha fracassado. A segunda, que a Lei de Terras na verdade impedia o acesso à terra e ao seu desenvolvimento produtivo, tanto para os imigrantes como para os cidadãos. Era uma combinação perniciosa. Na ausência de uma regulamentação de terras eficiente e de termos de aquisição favoráveis, poucas terras públicas foram vendidas. Sem as vendas, foi gerada pouca receita para patrocinar a imigração ou implementar a regulamentação das terras, o que prejudicava ainda mais as vendas. O contraste com os Estados Unidos era absoluto.³⁴ Como resultado, Tavares Bastos recomendava que na

maior parte do Brasil o Estado cedesse lotes mapeados de terras públicas a imigrantes sem cobrar nada — ainda que ele não incluísse os próprios cidadãos brasileiros nessa recomendação.

Embora a lei de 1850 tenha sido aplicada até 1891, não há dúvida de que foi um retumbante fracasso em quase todos os seus objetivos para regular a posse da terra, financiar a imigração por meio de vendas de terras, fornecer imigrantes para as lavouras, abrir o território brasileiro para uso produtivo, instituir um regime legal seguro de propriedade da terra, impedir a invasão de terras públicas e aumentar a autoridade do Estado. Contudo, uma das intenções foi de um efeito notável, cujas consequências ressoam até hoje: em escala nacional, a lei impediu o acesso de cidadãos e imigrantes pobres a propriedades de pequena escala. Nesse caso, portanto, a implementação da lei foi ao mesmo tempo mal e bem-sucedida. Como instrumento fracassado de governo do Estado, gerou contradição e confusão que, logo veremos, muitos transformaram em artifícios lucrativos, e muitos outros sofreram como violência, mas que nos dois casos erodiram o papel do Estado e seus objetivos de reforma agrária. Como legislação efetiva, foi uma fonte notável de desigualdade e injustiça na sociedade brasileira.

Em resposta a esses fracassos visíveis, o Estado emitiu duas regulamentações, oito decretos e mais de cem avisos. O governo também patrocinou dois decretos-leis de reforma na década de 1880 com o objetivo de revisar a lei de uma forma ou de outra, embora nenhum propusesse a livre concessão de lotes e um deles aumentasse o preço das terras. Mas muitas das regras tinham pouco efeito, e as medidas de reforma nunca foram postas em votação. Por isso, a lei afinal se transformou em letra morta com o final do Império. Em 1891, como parte de seu plano geral de descentralização, a Constituição da República transferiu todas as terras públicas não cultivadas, as terras devolutas, para os novos governos estaduais. Essa transferência equivaleu a mais de 80% do território nacional! Depois disso, o Brasil ficou sem uma política fundiária até a década de 1960. Contudo, como o problema da reforma agrária permanecia não resolvido, os termos intrincados da Lei de Terras de 1850 e as legislações relacionadas foram reiterados pelos governos estaduais, em que as elites locais retinham ainda mais o controle. Assim, tanto no nível estadual como no nacional o arcabouço de objetivos contraditórios de 1850 continuou a estruturar conflitos em torno da propriedade fundiária.³⁵

Com relação ao trabalho, o tema da imigração gradualmente se dissociou da reforma agrária. Por uma variedade de razões — de mudanças tecnológicas que diminuíram a urgência de novos trabalhadores nas lavouras de café à recusa dos proprietários de terra em bancar os custos da imigração como solução para seus problemas com mão de obra —, a reforma agrária perdeu o apelo como forma de substituir os escravos por imigrantes. Uma vez que a Abolição parecia certa e a reforma agrária, morta, a imigração europeia começou a ser financiada, na década de 1870, diretamente pelo orçamento geral do governo. Desse modo, tornou-se subsidiada por toda a população de contribuintes fiscais e não apenas pelo conjunto muito menor de proprietários de terras.

Embora dessa maneira a política de imigração tenha mudado, o ponto importante para os meus propósitos é que a distribuição e o acesso à propriedade fundiária não mudaram. Sob as novas políticas, o governo central passou a subsidiar companhias e associações específicas para importar e assentar imigrantes. Como resultado, a imigração tornou-se um negócio lucrativo, com algumas companhias se transformando em recrutadoras de mão de obra para as fazendas, enquanto outras recebiam terras públicas sem custo que deveriam subdividir para vender aos imigrantes. Este último empreendimento teve particular importância para o assentamento (e caos legal) das periferias urbanas de São Paulo — exatamente nos bairros onde realizei meu trabalho de campo, como mostram os próximos capítulos. Depois da queda do Império, os novos governos estaduais republicanos assumiram o encargo de financiar essa imigração: entre 1889 e 1900, cerca de quatro quintos dos 750 mil imigrantes que chegaram a São Paulo tiveram suas passagens transatlânticas subsidiadas pelo governo do estado (Morse 1970: 19). De início, a maior parte desses imigrantes subsidiados se tornou uma força de trabalho sem terra nas lavouras de café em substituição aos escravos, como os fazendeiros desejavam. No entanto, assim que conseguiam guardar algum dinheiro, mudavam-se para as cidades, onde alugavam acomodações e trabalhavam como artesãos e comerciantes.³⁶ Somente no Sul do Brasil se desenvolveu um número significativo de pequenos proprietários agrícolas, pois lá os governos provinciais concederam aos imigrantes lotes de terra para formar comunidades autossuficientes.

No resto do país, sobretudo no Sudeste, onde viviam quase 70% dos estrangeiros, a maioria dos imigrantes se juntou aos pobres urbanos como locatários, abandonando de vez a agricultura. Não chegaram a substituir por muito

tempo o trabalho escravo nem se tornaram produtores independentes na terra. Em vez disso, tornaram-se uma nova classe urbana pobre e destituída de terras. Um censo de 1920, o primeiro registro que pude encontrar a respeito da propriedade domiciliar, comprova esse ponto com precisão: 79% dos domicílios na cidade de São Paulo eram alugados, e apenas 19% eram de propriedade de seus ocupantes (Bonduki 1983: 146). O efeito dessa concentração de pessoas sem terra nas cidades é igualmente claro no campo: naquele mesmo ano, o censo registrou que quase 80% do território nacional continuava sendo de terras públicas desabitadas e não cultivadas.

Resumindo, a Lei de Terras de 1850 só foi bem-sucedida, se assim podemos dizer, em evitar a existência de pequenos proprietários de terra entre as massas de brasileiros, os cidadãos e os imigrantes, livres e libertos, rurais e urbanos. A maioria dos brasileiros continuou destituída de terras pelos cem anos seguintes, e com grande parte do imenso interior do país desocupado até hoje. O registro demográfico substantia essa conclusão de forma inequívoca. Embora abranjam 64% do território brasileiro, o Centro-Oeste e o Norte juntos abrigavam apenas 6% da população em 1872 e somente 9% um século depois. A densidade populacional dessa região colossal era de menos de um habitante por quilômetro quadrado no censo de 1872 e menos de quatro no de 1970 (IBGE). Mesmo um mapa contemporâneo mostra que apenas a faixa ao longo da costa, estendendo-se por 400 a 600 quilômetros para o interior, tem uma ocupação densa e contínua. Fora dali, o Brasil parece vazio (IBGE 2000). Além disso, embora esparsamente povoadas, as grandes extensões das terras brasileiras permanecem concentradas nas mãos de poucos: 1,7% da população é dona de quase 50% das terras aráveis.

Frei Vicente do Salvador (1931: 19) criou uma famosa e durável imagem desse Brasil quando escreveu em 1627 que os brasileiros “não se aproveitam delas [as terras do interior], mas contentam-se de as andar arranhando ao longo do mar como caranguejos”. Mas, em vez de essa permanência ser voluntária, os indícios apontam que, enquanto os concorrentes do Brasil povoaram seus interiores durante o século XIX, a Lei de Terras de 1850 fixou a maioria dos brasileiros sem terra na costa como força de trabalho barata. Em decorrência disso, o acesso à propriedade fundiária seguiu em paralelo ao acesso à cidadania política: ambos se tornaram e permaneceram muito mais restritivos no Brasil no final do século XIX.

Embora já tenhamos entendido que o objetivo geral de reforma agrária da Lei de Terras de 1850 foi um fracasso, é importante analisar os termos desse fracasso por duas razões. A primeira, porque muitas delas continuam valendo até hoje. A segunda, por condicionarem diretamente o desenvolvimento das periferias urbanas, e assim sua cidadania insurgente, pois boa parte dessas regiões distantes era composta de terras devolutas até o final dos anos 1960. Dessa forma, quando se estabeleceram ali, os migrantes urbanos enfrentaram as consequências do fracasso da reforma agrária. As medidas reformistas contaram com cinco componentes principais, todos eles perversamente produtivos em seus fracassos: em estabelecer que o futuro acesso a terras públicas dependia unicamente da compra; em submeter propriedades existentes à validação; em transformar terras consideradas ilegítimas em propriedades privadas através de um processo burocrático que incluía demarcação, registro e impostos e “devolver” as terras consideradas ilegítimas; em designar as restantes terras devolvidas e desocupadas como terras nacionais públicas; e em estabelecer um novo regime legal de propriedade privada da terra baseado em mercados livres. Assim, a reforma agrária se propunha a determinar as normas legais pelas quais o vasto território nacional do Brasil seria ocupado e a impor ordem à ocupação existente por meio de um novo regime nacional de propriedade imobiliária.

O último fator foi criado com a transformação da terra em commodity e sua sujeição ao mercado. Antes da Lei de Terras de 1850, a propriedade fundiária era um patrimônio público transferido para uso particular por concessão com propósitos específicos, principalmente o cultivo. Por isso a propriedade imobiliária legítima exigia o uso produtivo da terra. A incapacidade de preencher essa condição de consignação resultou no confisco da propriedade e na devolução da terra ao patrimônio público. A Lei de Terras acabou com esse tipo de propriedade no que se referia à posse privada. Em vez disso, criou um regime fundiário em que a propriedade se tornou patrimônio público alienado por contrato entre indivíduos. Assim, a lei representa uma transição entre dois conceitos de propriedade, cada um baseado num regime de propriedade distinto: enfiteútica ou alodial. No primeiro, o significado essencial da propriedade reside no uso, que garante os direitos do proprietário; no segundo, o significado reside no valor que a posse desses direitos confere ao proprietário.³⁷

As elites agrícolas sentiram-se motivadas pela transformação da terra em commodity porque, com o fim do comércio de escravos, precisaram encontrar novas formas de investimento de capital. Também queriam usar a terra em lugar de escravos como garantia para empréstimos. As duas coisas exigiam não apenas a criação de um mercado imobiliário legítimo para gerar e manter os valores da terra: a eficácia da terra como mercadoria também dependia da segurança de seus títulos. Sem isso, os direitos de propriedade, principalmente os de posse e alienação, ficavam vulneráveis à ação da lei. Essa insegurança ameaçava o valor da terra como ativo e todos os aspectos de suas negociações no mercado. A única forma de garantir a validade de um título era regulamentar todos os títulos identificando cada propriedade legítima, por meio de levantamento legal e de documentação dos resultados num único título de registro nacional.

Mas essa regulamentação de terras se provou impossível. Em 1978, o ministro da Agricultura admitiu que o levantamento nacional das terras era uma “tarefa abandonada”.³⁸ Grandes e pequenos proprietários não só resistiram a legalizar suas terras, mas, especialmente entre os fazendeiros e empreendedores, procurou-se encobrir reivindicações de terra na aparência da legalidade porque, acima de tudo, lucravam com o caos fundiário. Diversos fatores resultaram nessa relação instável e perversa entre legal e ilegal — uma espécie de sinergia negativa entre a ilegalização e a falsa legalização. Os proprietários de terra resistiram porque a lei estabelecia desestímulo financeiro: eles tinham de bancar as despesas de demarcação e registro e depois pagar impostos sobre a propriedade legalizada. O mais importante é que o pagamento não garantia a segurança. Todos sabiam que o governo central não conseguia garantir os direitos de propriedade e que a maioria dos proprietários de terra se beneficiava dessa incapacidade. A aplicação da lei dependia da polícia e de milícias locais, que eram controladas pelos grandes proprietários. Além disso, a legalização paralisou a incorporação indefinida de novas terras, das quais de maneira geral dependia sua produção agrícola. Assim, eles não queriam nem que fossem aplicados os direitos de propriedade, nem que as terras públicas fossem diferenciadas das privadas, pois as condições opostas serviam melhor aos seus interesses: eles se apropriavam das terras devolutas sempre que podiam e sem nenhum escrúpulo desapropriavam colonos mais fracos onde os encontrassem em áreas produtivas, especialmente das posses.³⁹ Soma-se a isso ainda que, com

a criação de um mercado imobiliário, especuladores da terra tentavam requisitar e vender o máximo de terras que conseguiam, em geral várias vezes. Para tanto, expulsavam ocupantes, mesmo os que haviam pagado pelas terras. Assim, os pequenos posseiros eram especialmente vulneráveis à desapropriação e se sentiam desprotegidos pela própria lei que eram obrigados a cumprir. Enquanto as terras parecessem ilimitadas, portanto, a maioria dos proprietários tinha boas razões para se opor à regularização.

Assim, o governo central se viu na dependência das próprias forças locais menos comprometidas com a regularização. Alguns observadores (Silva 1996: 175-6; Carvalho 1981, por exemplo) concordam que essa situação resultou de um profundo conflito dentro do Estado imperial entre forças centralizadoras e descentralizadoras. Embora as primeiras usassem a legislação fundiária de 1850 e 1854 para consolidar a autoridade imperial sobre questões-chave de Estado (reforma agrária e imigração), tinham de descentralizar a implementação para serem aprovadas. Como resultado, as leis concederam o controle de demarcação ao presidente de cada província e às autoridades por ele designadas. Além disso, cada sesmeiro ou posseiro tinha de dar início à legalização pedindo a esses funcionários que mapeassem sua terra e pagando por isso. Alguns juristas chegaram a argumentar que essa escolha cabia aos proprietários produtivos. Só depois que as propriedades de determinada área fossem levantadas é que o governo poderia identificar as terras residuais como terras devolutas e disponibilizá-las para venda e colonização. Como conclui com razão Silva (1996: 178), essa sequência provocou um curto-circuito nas implementações das políticas de reforma agrária e de imigração, pois ambas dependiam de uma iniciativa privada que não foi articulada.

Mas os proprietários de terra também ansiavam por uma aparência de legalidade. Como a nova legislação criou muitos outros tipos e camadas de ilegalidades que poderiam resultar em confisco, era sempre melhor manter um pé na legalidade: melhor manter a posse, defender uma reivindicação, vender no mercado, prorrogar um prazo, usar como caução, deixar para herdeiros, confundir os oponentes e assim por diante. Para criar esses pontos de apoio, os proprietários de terra abordavam a lei em seus pontos mais fracos, obedeciam apenas a seus aspectos mais insignificantes, exploravam cada ambiguidade de definição e praticavam fraudes, tanto sutis como grosseiras. Já ressaltai que tais enganações, subterfúgios, artifícios e complicações configuraram o assentamento no Brasil

desde o início. A Lei de Terras de 1850 redefiniu esses atributos e lhes conferiu seu significado contemporâneo. Não só forneceu aos estrategistas uma tecnologia regulatória sem precedentes para ser manipulada, como semeou o mercado imobiliário com um novo tipo de manipuladores. Além dos proprietários estabelecidos, um novo tipo de pirata da terra surgiu para explorar a lei e o mercado. Era o trapaceiro completo, o chamado grileiro, que fingia ter títulos legítimos da terra que vendia por meio de um vasto repertório de enganações. A usurpação da terra é chamada grilagem, e quem a detém ou a vende é o grilo.⁴⁰ Na verdade, os proprietários existentes também praticavam a grilagem, pois os grileiros em geral estabeleciam algum tipo de posse para comercializar a terra, tornando-se assim posseiros, e os posseiros mais bem estabelecidos vendiam suas posses ilegalmente. Dessa forma, o termo “grilagem” se tornou sinônimo de práticas fundiárias ilegais de qualquer tipo, e o grileiro — produzido em resposta à Lei de Terras de 1850 em diversos matizes — se tornou um componente permanente da paisagem brasileira.

Na medida em que o mercado imobiliário conferiu um novo propósito e uma nova síntese a muitas práticas fraudulentas antigas, a Lei de 1850 iniciou uma era de fraudes fundiárias sem precedentes. Durante a segunda metade do século XIX, os que se apropriavam de terras aprimoraram técnicas de manipulação da lei que se tornaram cada vez mais a marca registrada da grilagem: eles disfarçavam as terras invadidas com um manto de legalidade, envolvendo-as no que parecem ser transações legítimas. O duplo objetivo dessa estratégia é elaborar um dossiê de documentos atestando o que seria uma transação legal em cada caso se estivesse fundada em direitos legítimos de propriedade e, portanto, envolvesse o maior número de pessoas possível no aparente reconhecimento da alegação do usurpador. Existem tantas versões dessa estratégia quantas são as regulamentações sobre a terra. Para envolver a terra numa teia de transações legítimas, um grileiro ou proprietário poderia pagar impostos sobre sua posse, vender um pedaço dela, doar parte para uma organização religiosa, fazer um levantamento da propriedade, usá-la como garantia para um empréstimo, deixar de herança ou concedê-la como dote. Seus herdeiros ou associados nos negócios podiam continuar a acumular tais transações, desde que pagassem ao menos parte dos encargos e taxas exigidos. O mais importante é que eles respeitavam as registrariam nos livros da paróquia local, que em muitos lugares serviam como primeiro registro.

Todos os papéis acumulados nessas transações — recibos, testamentos, permissões, levantamentos, títulos, páginas de registro e assim por diante — eram prova de que o Estado e a Igreja os haviam sancionado. Portanto, as estratégias da grilagem requerem um considerável conhecimento legal, usado para dissimular a usurpação e a fraude dentro de uma teia de reivindicações legítimas. Embora tenha como objetivo explorar essa teia com um ganho financeiro imediato, o grileiro em geral tem um objetivo mais profundo: atravancar essas alegações legítimas com tantas relações sociais ao longo do tempo que se torne impossível desmantelá-las, e por isso a legalização do ilegal por decreto executivo, ato legislativo ou decisão judicial se torna inevitável. Nesse tipo de complicação, a fraude conta com a lei como cúmplice.

Três ambiguidades legais têm sido fundamentais como ferramentas de trabalho para o grileiro desde esse período. Descrevê-las aqui nos poupará esforços nos próximos capítulos, nos quais ficará claro o quanto elas continuam importantes na estruturação da propriedade da terra e nos conflitos de cidadania nas periferias urbanas de São Paulo. A primeira é a aparente contradição na lei entre posse ilegal e usucapião; a segunda, a definição de terra devoluta; e a terceira, a questão do registro. Um dos principais objetivos da Lei de Terras de 1850 era proibir a aquisição de terras públicas de qualquer outra maneira que não a compra. Isso tornou a posse ilegal e, ao fazê-lo, transformou os novos posseiros em criminosos. Essa interdição não só anulou um método de ocupação da terra sem um título que fora antes legalmente reconhecido como prática costumeira, como parecia também contradizer o antigo e perfeitamente válido direito legal de adquirir propriedades por prescrição aquisitiva ou usucapião. Se por um lado os agricultores consideravam impossível e imprudente proibir a posse, muitos juristas resistiram à afirmação do Império de que as terras públicas não podiam ser adquiridas por usucapião.

Esse princípio se refere ao método de aquisição de um título absoluto da terra válido contra todos os outros, inclusive o do dono do registro, através de uma posse contínua durante um período legalmente estabelecido. Dependendo da situação, esse período ininterrupto costuma ser de 25 a trinta anos, mas pode ser muito menor. A questão é que a posse não deve ser apenas contínua, definida e exclusiva, mas também, como dizem os advogados, notória (visível, não disfarçada e aberta, a ponto de ser reconhecida) e hostil (uma ocupação real sem a permissão de ninguém que alegue ter um título superior, combinada

com a requisição de propriedade por parte do ocupante).⁴¹ No direito brasileiro (assim como no americano) a usucapião é considerada uma garantia fundamental de direito de propriedade porque, em última análise, suplanta todas as outras alegações de propriedade, encerrando dúvidas e conflitos quanto à posse da terra. Na verdade, em muitas circunstâncias comuns de assentamento, em que a prova da propriedade pode ter sido perdida, não existir ou ter sido registrada erroneamente, é a única forma de se fazer isso.

A ambiguidade que levou a tantas fraudes e confusões se dá quanto ao fato de as terras públicas, ou devolutas, poderem ou não ser adquiridas por usucapião. A partir de 1850, muitos juristas proeminentes têm debatido essa questão, incluindo Teixeira de Freitas, Messias Junqueira, Azevedo Marques e Cirne Lima. Ainda não resolvida, a lei corrente e a Constituição continuam a cultivar o tema. Muitos juristas argumentaram durante anos que, como uma categoria de coisas, as terras devolutas eram de fato suscetíveis à aquisição por prescrição, mas a Lei de Terras tornou ilegal o componente essencial desse processo, que é a posse. Para confundir ainda mais, seu artigo 8 parece permitir que posseiros com “efetiva cultura” e “residência habitual” mantenham a posse de suas terras (isto é, de terras devolutas), mas sem direitos de propriedade. Dentro dessas diretivas, a lei abria-se à dúvida, entrando em aparente contradição com a usucapião como garantia básica de direitos de propriedade. A subsequente legislação tratando da matéria só parece, até o presente, acrescentar novas confusões de intenção à extraordinária confusão de fato na propriedade fundiária.⁴²

Em parte, essas dúvidas dependiam de outra, ou seja, do significado de terra devoluta, em si mesmo aberto a várias interpretações. Desde a colonização, terras devolutas se referiam às posses retornadas ao patrimônio da Coroa por violação de seus termos de concessão. Era comum, embora talvez não tecnicamente legal, usar essa expressão para definir terras vazias ou desocupadas.⁴³ A Lei de Terras de 1850 ratificou os dois sentidos. Além disso, usava o termo para designar as terras públicas nacionais que criou como uma categoria residual deixada depois da discriminação da propriedade privada. Os juristas debatiam até que ponto cada um dos sentidos se aplicava. Será que o propósito abrangente da lei de estimular o uso produtivo da terra significava que esses critérios se aplicavam universalmente, para qualquer tipo de posse com reclamação de propriedade? Será que se aplicavam ao novo regime de propriedade privada da terra, que não mais se fundava em concessões?

Na avaliação de alegações de propriedade, essas questões são especialmente espinhosas, pois o Estado nunca conseguiu saber com exatidão quais terras eram públicas e quais eram privadas. Ademais, parecia patente que os proprietários com títulos emitidos antes de 1850 poderiam deixar suas terras permanecer não cultivadas sem sofrer penalidades, pois agora eram sua mercadoria particular. A mesma liberdade supostamente se aplicava aos pedidos feitos depois de 1850 e ainda não resolvidos. Assim, parecia plausível que o sentido jurídico original de “devolutas” deveria se aplicar não apenas a terras ocupadas antes de o novo regime de propriedade privada entrar em vigor, em 1850. Essas possibilidades abriram inúmeras oportunidades para manipulação. Os que criaram a posse com cultivo depois de 1850, por exemplo, poderiam registrar suas terras com data anterior no registro local da paróquia e depois usar o fato do cultivo para legitimar suas reivindicações. No entanto, todas as posses sem título legal, mesmo que usadas de forma produtiva, estavam sujeitas a se tornar terras públicas vazias por definições residuais e eram, portanto, vulneráveis aos esquemas dos espertos grileiros. Com efeito, as camadas de ambiguidade no significado e no uso desses termos se tornaram uma festa para fraudadores.

Formas concorrentes de registro também constituíam uma fonte de confusão a respeito dos títulos. Antes de 1850, o Estado considerava legais dois modos de transação privada envolvendo terras, e nenhuma das duas conferia títulos porque estes só poderiam ser garantidos por uma concessão direta da Coroa. Em primeiro lugar, as transações com terras privadas eram legalizadas com seus termos expostos num documento escrito no registro oficial de qualquer burocracia, instituição ou gabinete governamental — mais comumente em departamentos do Tesouro. Esse texto, ou termo lavrado, constituía uma obrigação contratual legal. Em segundo lugar, o Estado também reconhecia, embora de forma mais nebulosa, que certos direitos costumeiros se aplicavam a declarações escritas nos registros locais. Os posseiros em particular usavam esses registros locais para documentar suas posses.

Depois da Lei de Terras de 1850 e seu Regulamento de 1854, esses costumes mudaram. O Estado reivindicava direitos exclusivos sobre terras vazias e devolvidas, que, uma vez discriminadas e categorizadas como tais, se tornavam parte de seu domínio público. Como bens públicos, elas só podiam ser alienadas por um ato de lei administrativa pública, não pelo direito civil privado, que gerava um título registrado no recém-criado órgão chamado Repartição Geral

das Terras Públicas. Transações particulares de terras — agora incluindo vendas — continuaram a ter força de contrato se registradas em qualquer cartório, sob os preceitos do direito civil. Contudo, a lei regulatória afirmava claramente (artigo 94) que declarações de posse de terra escritas em registros locais não conferiam direitos de propriedade. As complicações surgiram porque essa mesma lei requeria que todos os posseiros registrassem as dimensões de suas posses em sua paróquia local e ordenava que esses registros se juntassem num Registro do Vigário nacional. O objetivo desse registro era informacional: fornecer ao Estado um levantamento inicial de posses privadas em determinada área. No entanto, o padre da paróquia era obrigado a registrar as declarações que os posseiros (ou qualquer um) quisessem e não tinha meios de confirmação. Não é difícil imaginar a ficção que era escrita no Registro do Vigário.

Finalmente, dez anos depois, a Lei Hipotecária de 1864 anulou a validade legal de vendas de terra escrituradas nos registros públicos de cartórios. Em vez disso, declarou válidos apenas os termos de transferência de propriedade negociados via registro público escriturado de títulos pelo Estado. Em outras palavras, o Estado limitava a transferência de propriedade bona fide (por venda ou outra maneira), e assim também a prova de sua propriedade, para um tipo específico de registro (uma “transcrição pública dos títulos”), realizado no Cartório de Registro Geral (hoje, o Cartório de Registro de Imóveis) e de acordo com determinadas regras burocráticas.⁴⁴

Cada uma dessas mudanças criou sua própria antologia de fraudes. Uma delas, ainda comum nos dias de hoje, é que um fraudador venda terra cujos títulos não possui exibindo documentos que asseveram sua propriedade em termos de uma transação prévia — talvez originários de um registro paroquial — e que foram legalmente registrados em algum registro público (com a exceção do Registro de Imóveis). Encontrando um comprador, ele redige um contrato e o registra no Cartório de Registro de Títulos e Documentos, um cartório onde qualquer pessoa pode registrar o que quiser. Tendo o resultante documento selado e com firma reconhecida, o *grileiro* institucionalizou um contrato de pagamento. Esse contrato pode até ter alguma validade entre os signatários, mas não transfere a propriedade de uma terra. Compradores desavisados residem, portanto, ilegalmente nas terras compradas. Da perspectiva do verdadeiro proprietário — ou de outro grileiro que possa fazer prevalecer a sua própria alegação —, eles são invasores sujeitos a despejo. Tal contrato transfere, no

entanto, a oportunidade financeira para um comprador que entende o jogo das terras, uma vez que ele compra um acúmulo de documentos legais com o qual perpetuar o mesmo embuste.

ILEGALIDADE, DESIGUALDADE E INSTABILIDADE COMO NORMAS

A reforma agrária do século XIX criou um novo regime nacional de propriedade fundiária para organizar assentamentos presentes e futuros. Mas, na ausência de regulamentação da terra e de segurança nos títulos, provocou confusão e deslealdade. Um dos resultados foi a perpetuação de extraordinárias desigualdades de propriedade e riqueza, acompanhadas da perda de crescimento econômico. Outro foi a perpetuação da ilegalidade como norma de moradia para a maioria dos brasileiros e violentos conflitos em torno dessa questão. No que diz respeito às consequências econômicas, a estratégia de vender terras a preços altos saiu pela culatra. Como o valor da terra a qualquer preço era incerto, surgiram poucas instituições financeiras ou instrumentos para transformá-la em capital funcional. Os bancos, por exemplo, em geral não aceitavam terras como garantia, pois, como as terras eram inúmeras e relativamente sem valor, tomar emprestado e descumprir os pagamentos de um empréstimo fazia mais sentido que reembolsá-lo. Como não queriam adquirir terras através de hipotecas, os bancos ofereciam poucas hipotecas, exceto a taxas exorbitantes. Pelas mesmas razões, relutavam em oferecer crédito aos fazendeiros com base em garantias de terra, embora esse fosse o principal objetivo da Lei Hipotecária. Como resultado, o mercado e as leis que o estruturaram desestimulavam a extensão do crédito, e o Brasil ficou privado de toda uma economia de empréstimos baseados na terra para o seu desenvolvimento.

Além disso, a posse da terra, mesmo se ocupada e usada de forma produtiva, não era em si uma base útil na qual construir uma fortuna pessoal. Assim como não podiam obter empréstimos oferecendo suas terras como garantia — e, aliás, também suas casas —, a maioria das famílias descobriu que elas tampouco eram ativos produtivos, ainda que em geral exigissem investimentos maciços de suas vidas. Em vez disso, seu tempo, trabalho e dinheiro ficaram trancados em posses de pouco valor fungível. Enquanto os grandes fazendeiros tinham outros bens, os pequenos proprietários não conseguiam capitalizar

seus investimentos de forma a construir uma riqueza fundada na igualdade. Como consequência, a insegurança dos direitos de propriedade significava que até mesmo proprietários produtivos continuavam pobres em ativos e tolhidos em sua capacidade de investir. Esse problema de bens congelados ganhou sua forma moderna depois de 1850 e continua sem dúvida atual, afetando especialmente as periferias urbanas autoconstruídas, onde os extraordinários investimentos dos moradores em suas casas ficam estagnados. Para a maior parte da população do Brasil, a mesma lógica que exigia pagamento à vista pela terra impedia o desenvolvimento de empréstimos com taxas de juros acessíveis. Essas duas condições tolheram o seu desenvolvimento econômico e a eliminaram do mercado imobiliário legítimo.

Acima de tudo, o fracasso da reforma agrária criou uma permanente instabilidade no campo. Suas complicações legais estabeleceram a ilegalidade como norma nos assentamentos, facilitando as fraudes nas terras e alimentando a violência. Veremos nos próximos capítulos que essa confusão ficou ainda maior quando os estados assumiram o controle das terras devolutas durante a República, ao estruturar diretamente a experiência de urbanizar pessoas pobres em zonas afastadas das cidades. Em contradição com a Lei de Terras de 1850, a legislação estadual favorecia de modo sistemático a legalização de ocupações ilegais (isto é, posses), patrocinando anistias para atividades ilícitas e ampliando os prazos para a regularização. Tudo o que favorecesse a legalização do ilegal alimentava as ambições dos novos piratas da terra, os grileiros, de competir com os latifundiários no que se tornou uma corrida pela terra numa escala e numa violência sem precedentes em todo o Brasil. Os grileiros se apropriavam de terras para especulação; os latifundiários, para a construção de propriedades e especulação; e os pobres migrantes, para a própria subsistência. O problema de cada um, porém, era o mesmo: manter a terra por tempo suficiente para colher os benefícios de seus objetivos, ou seja, venda, legalização ou, mais raramente, um verdadeiro cultivo. Embora em diferentes escalas, as estratégias eram idênticas: apropriar-se da terra e defender-se da expropriação.

Com áreas desprotegidas e sujeitas à invasão, todos os lados contratavam pistoleiros — conhecidos na época e até hoje como capangas ou jagunços — para defender suas terras e usurpar as alheias. Os coronéis locais eram os chefes nessa violência. Seu controle da milícia local, da polícia, dos juízes, dos inspetores, escribas, notários, coletores de impostos e de outros funcionários

encarregados da manutenção dos registros de terra os situava no centro da apropriação privada de terras públicas. Na ausência de autoridades federais ou estaduais efetivas — e às vezes em conluio com elas —, seus exércitos particulares vagavam pelo campo guerreando pela terra. Contra essas forças, os pequenos posseiros só conseguiam assegurar uma posse de terra temporária. Os pequenos fazendeiros, os forasteiros, ex-escravos, imigrantes pobres e os índios que de fato cultivavam suas posses eram os que mais sofriam com essa violência. Embora só tivessem acesso ilegal à terra, por meio de posse e não da propriedade, eram colonos que preenchiam o objetivo original da legislação de uso produtivo da terra. No entanto, os mais poderosos os estigmatizavam como invasores e os expulsavam de suas terras. Os índios foram exterminados. Completando o círculo vicioso, os sem-terra eram recrutados como capangas. Na falta de quaisquer meios legais de estabelecer títulos de propriedade, as matanças se tornaram rotina enquanto os conflitos em torno da terra se multiplicavam de forma incontrolável.

A ironia desse período de instabilidade, de especial violência a partir da Proclamação da República até os anos 1930, é que as pequenas propriedades que conseguiram se desenvolver em geral não derivaram da política do Estado de acomodar imigrantes em terras públicas, mas sim de grileiros que reclamavam grandes porções de terra e as subdividiam em pequenos lotes para venda ilegal. Isso ocorreu, em especial, no interior do estado de São Paulo. Na verdade, muitos paulistas conservadores e nacionalistas promoveram o extermínio de índios e a apropriação ilegal de terras como formas associadas de abrir o território do estado para o desenvolvimento moderno. Assim como os chamados barões ladrões no Oeste americano, os fraudadores-empresendedores da terra tinham uma identidade ambivalente: eram criminosos necessários, piratas patriotas. Sem eles, as legiões de imigrantes pobres, que eram glorificadas como ferozes invasores-civilizadores, jamais teriam tido acesso à terra. Vale a pena citar uma passagem do eminente conservador Oliveira Vianna (1933: 130-1) para compreender o caráter dessa promoção da ilegalidade como forma de desenvolvimento.

Esse formidável assalto à floresta tem dois batedores originais: o “bugreiro” [matadores de índios] e o “grileiro” [fraudadores de terras].⁴⁵ [...] Nessa obra de conquista civilizadora da terra, o bugreiro vence o obstáculo material, que é o

índio nômade, povoador infecundo da floresta fecunda. Há, porém, um outro obstáculo, o obstáculo jurídico, que é o direito de propriedade. Hoje, ao contrário de outrora, não há terras sem dono: ou pertencem a particulares, como sobrevivência das imensuráveis sesmarias primitivas, ou são “terras devolutas” e pertencem, neste caso, ao Estado. Estas terras, quando não pertencem ao Estado, se conservam inexploradas e virgens, mas “apropriadas” por latifundiários atrasados, muito ciosos da grandeza dos seus latifúndios — “velhos barbaças que as detêm aos milheiros de alqueires para tirar delas um prato de feijão e uns porquinhos de ceva” [citando aqui o renomado escritor e nacionalista Monteiro Lobato]. É ao “grileiro” que cabe resolver esta dificuldade. Ele é que vai dar ao colonizador progressivo, cheio de ambição e de capitais, o direito de explorar este tesouro infecundo. Para isto, cria, pela chicana e pela falsidade, o indispensável título de propriedade.⁴⁶

Nesses emblemáticos textos de Oliveira Vianna e Monteiro Lobato, as leis do progresso são claras: o assassinato gera a civilização e a modernidade; a ilegalidade produz legalidade e direitos. A combinação de genocídio com usurpação cria propriedade, riqueza e nação. Essa visão de progresso nacional promove uma série de personagens e um conjunto de processos que foram resultado de séculos de conflitos fundiários e trabalhistas. Paradoxalmente, essas são também as forças que vão gerar as periferias urbanas e suas cidadanias insurgentes nos cinquenta anos seguintes.