

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

RACISMO ESTRUTURAL E CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL:  
UMA ANÁLISE A PARTIR DA PERSPECTIVA DA SOCIOLOGIA HISTÓRICA

Luís Fernando Santos Martins

Porto Alegre

Julho de 2022

Luís Fernando Santos Martins

RACISMO ESTRUTURAL E CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL:  
UMA ANÁLISE A PARTIR DA PERSPECTIVA DA SOCIOLOGIA HISTÓRICA

Dissertação apresentada como requisito parcial de obtenção do título de Mestre em Direito no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, na área de concentração “fundamentos da experiência jurídica”, linha de pesquisa “fundamentos dogmáticos da experiência jurídica”.

Orientadora: Profa. Dra. Roberta Camineiro Baggio.

Porto Alegre

Julho de 2022

## RESUMO

Pretende-se, com a presente pesquisa, compreender, a partir do emprego do método da sociologia histórica, de que modo o racismo estrutural tem impactado o persistente processo de concentração fundiária existente no Brasil. Para tanto, adota-se como material empírico três marcos normativos relacionados à regulamentação do acesso à propriedade da terra em nosso país: a Lei de Terras de 1850, o Estatuto da Terra, de 1964, e a Constituição Federal de 1988. A partir do emprego do racismo estrutural como categoria analítica central, busca-se compreender a relação entre ação coletiva e estruturas sociais, procurando identificar em que medida os marcos normativos estudados tiveram a sua produção informada pelo contexto histórico e social que os precedeu e, ainda, em que medida encontraram condições de impactar a realidade social do País, seja no sentido de produzir mudanças, seja no sentido de legitimar persistências.

**Palavras-chave:** sociologia histórica, racismo estrutural, concentração fundiária, Lei de Terras de 1850, Estatuto da Terra de 1964, Constituição Federal de 1988.

## ABSTRACT

This work intends to understand, through the use of the method of historical sociology, how structural racism has impacted the persistent process of land concentration in Brazil. In order to do so, three legal frameworks related to the regulation of access to land ownership in our country are adopted as empirical material: the Land Law of 1850, the Land Statute of 1964, and the debates held in the National Constituent Assembly of 1987. -1988. Using structural racism as a central analytical category, it investigates the relationship between collective action and social structures, trying to identify in what measure the normative frameworks studied had their legislative process influenced by the historical and social context that preceded them and, furthermore, in what measure they found conditions to impact the country's social reality, whether in the sense of producing changes or in the sense of legitimizing persistence.

**Keywords:** historical sociology, structural racism, land concentration, the Land Law of 1850, the Land Statute of 1964, Federal Constitution – 1988.

## RESUMEN

La presente investigación pretende comprender, a través del método de la sociología histórica, cómo el racismo estructural ha impactado en el persistente proceso de concentración de la tierra en Brasil. Para ello, se adopta como material empírico tres marcos normativos relacionados con la regulación del acceso a la propiedad de la tierra en nuestro país: la Ley de Tierras de 1850, el Estatuto de Tierras de 1964 y la Constitución Federal de 1988. Utilizando el racismo estructural como categoría analítica central, buscamos comprender la relación entre la acción colectiva y las estructuras sociales, buscando identificar en qué medida los marcos normativos estudiados tuvieron su producción informada por el contexto histórico y social que los precedió y, también, en qué medida encontraron condiciones impactar la realidad social del país, ya sea en el sentido de producir cambios, o en el sentido de legitimar la persistencia.

**Palabras clave:** sociología histórica, racismo estructural, concentración de tierras, Ley de Tierras de 1850, Estatuto de Tierras de 1964, Constitución Federal de 1988.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Reni e Laurinda, pelo modo como sempre apoiaram as minhas escolhas, pelos exemplos que sempre tive dentro de casa, e, em especial, por não terem poupado esforços no sentido de me fazer compreender, e valorizar, o privilégio que representa ter a possibilidade de estudar. Agradeço também às minhas irmãs, Cristiane e Rafaela, por terem sido desde sempre, e cada uma a seu modo, pessoas que procuraram me incentivar, por me ajudarem a acreditar que os objetivos poderiam ser atingidos. Se hoje eu tenho condições de concluir uma etapa importante de minha formação, muito disso se deve a essas quatro pessoas.

Agradeço à minha sogra, Sandra, por ser uma pessoa tão presente na minha vida, e também na vida do meu filho, Pedro. Tenha certeza, minha sogra, que teu apoio concreto, no dia-a-dia, foi fundamental para que essa caminhada se tornasse viável.

Aos colegas Guilherme e Fabiano, agradeço pela compreensão com todos os momentos em que precisei estar ausente, por jamais haverem levantado qualquer impedimento às demandas que surgiam em decorrência de eu estar cursando o mestrado. Esse apoio e compreensão de vocês foi sempre muito importante.

Agradeço ao amigo e Professor Roger, por todo incentivo, pelas inúmeras conversas a respeito dos caminhos desta pesquisa, pelas dezenas de livros que fez questão de me emprestar e que foram fundamentais para a realização deste trabalho, enfim, pela amizade demonstrada desde que nos conhecemos e, especialmente, ao longo de todo este percurso que ora se encerra.

Agradeço também aos colegas e amigos do nosso grupo de orientação coletiva: Alexandre, Flávia, Lúcia, Paulo, Ricardo, Rodrigo e Thaiane. Vocês sabem o quão especial foi poder dividir essa trajetória com vocês: as contribuições compartilhadas em cada encontro foram fundamentais para este resultado.

Agradeço à Roberta, minha orientadora, não apenas por ter sido uma orientadora efetiva, que contribuiu decisivamente para a realização da pesquisa, mas, principalmente, por ser uma pessoa que sempre me demonstrou que a Academia pode ser um local de acolhimento, de afeto, de construção coletiva, enfim, um lugar de humanidade, lição que cada vez mais precisa ser valorizada.

À Manuela, minha esposa. Não tenho dúvidas em afirmar que se não fosse pela forma incansável que me incentivas, que demonstras acreditar no meu potencial, nada disso teria acontecido. És muito mais do que uma parceira de vida, és a melhor pessoa que já conheci, e que, creio, será superada apenas pelo nosso amado Pedro. Se eu pudesse desejar algo para as pessoas, seria que todos tivessem uma Manuela em sua vida. Obrigada, meu amor.

## LISTA DE ABREVIATURAS

- ABRA – Associação Brasileira de Reforma Agrária
- ACR – Ação Católica Ruralista
- ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
- ANC – Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988
- CNA – Campanha Nacional da Reforma Agrária
- CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
- CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
- CPT – Comissão Pastoral da Terra
- CUT – Central Única dos Trabalhadores
- FNB – Frente Negra Brasileira
- GRET – Grupo de Trabalho do Estatuto da Terra
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- MNU – Movimento Negro Unificado
- MST – Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
- OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
- PCB – Partido Comunista Brasileiro
- PCdoB – Partido Comunista do Brasil
- PDT – Partido Democrático Trabalhista
- PFL – Partido da Frente Liberal
- PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
- PRP – Partido Republicano Paulista
- PSD – Partido Social Democrático
- PT – Partido dos Trabalhadores
- PTB – Partido Trabalhista do Brasil
- TEN – Teatro Negro Experimental
- TFP – Associação Tradição Família e Propriedade
- UDN – União Democrática Nacional
- UDR – União Democrática Ruralista

UHC – União dos Homens de Cor

ULTAB – União dos Lavradores e Trabalhadores na Agricultura do Brasil



*Em nós, até a cor é um defeito,  
um vício imperdoável de origem, o estigma de um crime;  
e vão ao ponto de esquecer que esta cor  
é a origem da riqueza de milhares de salteadores que nos insultam;  
que à semelhança da terra, ao través da escura superfície,  
encerra vulcões, onde arde o fogo sangrento da liberdade.*

*Luiz Gama*

*Gazeta do Povo, 1 de dezembro de 1880.*

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>1 APROXIMAÇÕES METODOLÓGICAS E TEÓRICAS.....</b>	<b>17</b>
1.1 O método da sociologia histórica.....	17
1.1.1 Encontros e desencontros.....	18
1.1.2 Temporalidade e a longa duração de Braudel.....	24
1.1.3 Estratégias metodológicas.....	29
1.1.4 Nossa opção pela sociologia histórica.....	34
1.2 Racismo estrutural.....	38
1.2.1 Raça e racialização.....	38
1.2.2 Racismo estrutural: um longo percurso.....	44
1.2.3 A perspectiva da branquitude.....	59
<b>2 CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA EM TRÊS ATOS.....</b>	<b>65</b>
2.1 Gênese do processo de concentração fundiária brasileira.....	66
2.2 Lei de Terras de 1850.....	73
2.2.1 Contexto histórico.....	73
2.2.2 Processo legislativo.....	80
2.2.3 Resultado.....	89
2.3 Estatuto da Terra, 1964.....	94
2.3.1 Contexto histórico.....	94
2.3.2 Processo legislativo.....	103
2.3.3 Resultado.....	108
2.4 Constituição Federal de 1988.....	112
2.2.1 Contexto histórico.....	112
2.2.2 Processo legislativo.....	119
2.2.3 Resultado.....	131
<b>3 RACISMO ESTRUTURAL E CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA.....</b>	<b>136</b>
3.1 Dimensão ideológica: as categorias sociais negro e branco.....	137
3.2 Dimensão atitudinal: o bloqueio do acesso à terra.....	154
3.3 Dimensão estrutural: ideologias e práticas se articulam no plano normativo.....	168
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>182</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>188</b>

## INTRODUÇÃO

### Aproximação com o tema

Permitam-me começar contando-lhes uma história. Muito breve. Acredito que tenha ocorrido há cerca de vinte anos ou, quem sabe, até um pouco mais. Eu estava visitando a edição anual da Feira do Livro de Porto Alegre e me chamou a atenção uma obra cujo título era algo como *Os Cinquenta Maiores Autores da Literatura Nacional*. Tomei-a, com curiosidade, no intuito de descobrir que textos haviam sido selecionados. Prontamente, contudo, surpreendeu-me o fato de que não se tratava de uma coletânea de produções literárias, mas sim de curtas biografias de alguns dos maiores autores de nossa história, reunidas em um único volume – na verdade o título da obra já sugeria isso, eu que não havia percebido. Seja como for, passei a examinar algumas páginas daquele livro e logo me deparei com uma informação, para mim, estarrecedora: Machado de Assis era negro. Como assim? Assim mesmo. Simples assim: Machado de Assis era negro e eu não sabia. Num primeiro momento, senti-me um completo alienado. Após comentar a descoberta com alguns amigos, porém, constatei que a surpresa não era apenas minha. Pronto, agora eu havia passado, rapidamente, da posição de alienado para a posição de alguém que possui uma espécie de trunfo: em qualquer conversa na qual o assunto fosse para o campo da cultura eu já estufava o peito e questionava os presentes: “você sabem que Machado de Assis era negro?” Na imensa maioria das vezes – e, acreditem, não foram poucas – a resposta era negativa. Um tempo depois veio um comercial de televisão, veiculado pela Caixa Econômica Federal, no qual um ator branco interpretava Machado de Assis, e veio também a repercussão negativa desta peça publicitária, com ampla divulgação de que o autor, na verdade, era negro. Meu trunfo se perdeu. Fim da história.

Naquela época, por óbvio, não percebi, mas o que eu estava presenciando não era um caso acidental de racismo, não era uma situação excepcional, um *ponto fora da curva* da história das relações raciais brasileiras. Era, isto sim, apenas uma das faces de um movimento amplo e orquestrado de ocultação da negritude. Naquele caso, da negritude de uma das figuras mais destacadas da literatura nacional. Este episódio, certamente, não foi o primeiro e tampouco o último a me chamar a pensar a respeito de questões raciais. No entanto, ao longo da realização da presente pesquisa, e com certeza não por acaso, em vários momentos me

lembrei desta história em particular. Seja como for, este, e muitos outros episódios sempre me provocaram a pensar a respeito do racismo, do modo como, apesar de cada vez mais as pessoas condenarem práticas discriminatórias, elas ainda assim se revelam tão presentes em nosso dia-a-dia. Até então, porém, minha inquietação me colocava apenas na condição de alguém interessado pelo assunto.

No ano de 2016 tive a oportunidade de passar a frequentar o grupo de estudos coordenado pelo Professor Roger Raupp Rios. Em cada semestre os temas variavam, mas tinham como pano de fundo, sempre, o direito da antidiscriminação. Daí que leituras sobre as relações raciais invariavelmente faziam parte da bibliografia prevista. Os textos e autores estudados ao longo dos mais de dois anos nos quais frequentei os encontros do grupo, associados ao constante incentivo do Professor Roger para que eu me dedicasse à realização de uma pesquisa a respeito dos temas que me interessavam, em especial o tema do racismo, constituem certamente um passo fundamental para que eu tenha deixado de ser apenas uma pessoa interessada pelo assunto e passado a me dedicar à realização de um trabalho em nível acadêmico. Posteriormente, no ano de 2018, tive a oportunidade de reencontrar a Professora Roberta Baggio, que já havia sido minha orientadora por ocasião da realização de monografia de conclusão de curso, na época em que concluí a graduação em Direito. Passei, então, a frequentar os encontros do grupo de pesquisa coordenado pela Professora Roberta, e isto aconteceu precisamente no momento em que o tema central dos estudos daquele grupo, até então predominantemente voltados ao constitucionalismo Latino-Americano, começava a incorporar – ou aprofundar, do ponto de vista teórico – a perspectiva metodológica da sociologia histórica. Desde então lá se vão quase cinco anos de leituras e debates em grupo, período ao longo do qual procuramos melhor compreender o modo como este subcampo da sociologia opera. É, portanto, a partir da soma destes aportes que trago de diferentes experiências que tive ao decidir reiniciar uma caminhada acadêmica que emerge a minha aproximação com o tema do racismo estrutural e, ainda, com a realização de uma pesquisa empregando o método da sociologia histórica.

A realização desta pesquisa constitui, enfim, não apenas um exercício prático do método de análises sociais que, juntamente com a Professora Roberta e os colegas que integram nosso grupo de pesquisa, tenho procurado compreender em termos teóricos. Mais do que isso, trata-se de uma tentativa de, através da realização de uma pesquisa voltada à aplicação da sociologia histórica, aprofundar minha compreensão a respeito de temas que, a meu juízo, revelam-se essenciais para qualquer pessoa que tenha a intenção de entender

aspectos fundamentais de nossa conformação social, notadamente no sentido de compreender, afinal, o modo como estrutura-se a sociedade brasileira, como chegamos até aqui e, ainda, as razões pelas quais as coisas não se passaram de outro modo.

### **Problematização, hipótese e relevância**

O problema de pesquisa que enfrentaremos na presente dissertação parte de duas premissas que, em nossa compreensão, são de tal forma presentes e evidentes em nossa conformação social que dispensam qualquer comprovação: existe racismo estrutural em nossa sociedade, e existe concentração fundiária no Brasil. Ao longo da exposição que faremos, de todo modo, acabaremos mencionando dados e estatísticas que corroboram estas afirmações. Desde logo, contudo, convém que pontuemos de forma clara: nosso objetivo não reside em comprovar a existência do racismo estrutural e da concentração fundiária em nosso País, mas sim compreender de que modo estes dois fenômenos se relacionam, tomando como objeto de análise o plano normativo, ou seja, utilizando como material empírico em nossa pesquisa marcos legais relacionados à regulamentação do acesso à propriedade da terra no Brasil.

A hipótese que apresentamos é no sentido de que o acesso à propriedade da terra tem sido histórica e reiteradamente obstado à população negra em nosso País, e que esse persistente bloqueio ocorre de forma articulada com o plano do Direito, vale dizer, com o modo como a regulamentação da questão fundiária se deu em termos normativos ao longo da história brasileira. Para comprovar nossa hipótese, examinaremos três marcos legais específicos: a Lei de Terras, editada no ano de 1850, o Estatuto da Terra, promulgado em 1964, e a Constituição Federal de 1988. Empregando o método da sociologia histórica, procuraremos evidenciar que, nos três marcos legais estudados, o racismo fez-se presente de modo estrutural: em alguns momentos, através de uma exclusão explícita e direta da possibilidade de que negros se tornassem proprietários de terras no Brasil – como veremos que ocorreu, por exemplo, em 1850. Noutros momentos, porém, esse bloqueio dar-se-á de forma mais sutil através da invisibilização das demandas da população negra e, mesmo quando a legislação produzida parece apontar para um avanço no sentido de reconhecer direitos em favor dos negros, através da criação de entraves à implementação dos marcos legais – situações que, constataremos, ocorreram nos anos 1964 e 1988, respectivamente.

Pensamos, outrossim, que a presente pesquisa se afigura relevante a partir de diferentes aspectos. Sob o ponto de vista da História, procuraremos revisitar o processo de formação econômica do Brasil, notadamente no que diz respeito à relação entre concentração fundiária e acúmulo de renda e riqueza, colocando, porém, a questão racial no centro da análise. A partir do viés da Sociologia, notadamente no que diz com o estudo das relações raciais, por sua vez, pensamos que o aprofundamento teórico acerca de como operam conceitos como discriminação indireta, racismo estrutural, branquitude, entre outros, representa mais do que o desenvolvimento de uma ferramenta de pesquisa, constituindo, em verdade, uma premência no sentido de estimular a reflexão acadêmica a respeito de tais conceitos, razão pela qual, uma vez mais, entendemos ser relevante a abordagem proposta. Por fim, sob o aspecto do Direito pensamos que a relevância da pesquisa se traduz na tentativa de evidenciar o modo como a produção normativa pode operar informada por ideologias racistas, com o que buscamos fomentar uma chave de leitura da história jurídica – ou seja, da história da produção do Direito – que contribua para a identificação deste processo, fortalecendo, assim, a luta antirracista que, cada vez mais, impõe-se que seja amplamente empreendida em nosso País.

### **Estruturação da pesquisa**

O primeiro capítulo de nossa exposição divide-se em dois momentos: um voltado a aproximações de ordem metodológica, e outro dedicado à apresentação dos conceitos essenciais à realização da pesquisa.

O ponto de partida – que chamamos de aproximações metodológicas – consiste em familiarizar o leitor com o método da sociologia histórica, a partir da reconstrução do modo como se deu seu surgimento como campo do conhecimento, bem como através da explicitação das fases por que passou ao longo do seu desenvolvimento e, ainda, mediante a análise dos aportes teóricos que vem recebendo de outras áreas das ciências sociais contemporaneamente. Em seguida, procuramos aprofundar um conceito que reputamos essencial ao modo como empregamos a sociologia histórica em nossa pesquisa, qual seja, a noção de longa duração na perspectiva desenvolvida por Fernand Braudel. O passo seguinte consiste em uma revisão bibliográfica acerca das estratégias metodológicas adotadas por diferentes pesquisadores no emprego do método da sociologia histórica em pesquisas

empíricas. Finalmente, passamos a explicitar as razões pelas quais entendemos que o método se afigura adequado para a realização de nosso estudo e, ainda, procuramos indicar a estratégia metodológica que adotamos.

Em continuação, nos dedicamos a algumas aproximações teóricas indispensáveis para a realização deste trabalho. Assim, iniciamos a segunda parte do primeiro capítulo apresentando os conceitos de raça e racialização, momento em que procuramos contextualizar o leitor em relação ao modo como historicamente as compreensões em torno do termo raça nas ciências sociais variou, destacando a importância que a ideia de racialização assume para a realização de estudos sobre as relações raciais. Prosseguindo, procuramos reconstruir o caminho teórico que conduz à formulação do conceito de racismo estrutural, passando, assim, pelo exame de aspectos como a discriminação direta, a discriminação indireta, a diferenciação entre preconceito racial, discriminação racial e racismo, entre outros pontos. Especificamente no que toca ao racismo estrutural, buscamos apresentar o estado da arte em relação ao modo como tal conceito pode ser empregado como categoria analítica em pesquisas sociais. Por fim, encerramos o primeiro capítulo com uma breve apresentação da noção de branquitude, ocasião em que procuramos demonstrar a relevância de que estudos voltados às relações raciais não foquem apenas na figura de pessoas negras, mas sim no modo como as desigualdades entre negros e brancos se estabelecem em termos categóricos, deslocando o foco para o papel desempenhado pelos brancos na manutenção destas desigualdades.

O segundo capítulo de nossa exposição é dedicado ao exame dos marcos normativos propriamente ditos. Após uma rápida contextualização do leitor acerca da gênese do processo de concentração fundiária existente em nosso país, avançamos na direção do exame dos três momentos legislativos que integram o nosso recorte empírico: a Lei de Terras, editada em 1850; o Estatuto da Terra, promulgado em 1964; e, por fim, a Constituição Federal de 1988. Em relação a cada um dos marcos normativos selecionados dividimos a análise em três momentos, a saber: (i) a contextualização histórica do momento político e social no qual se deu a edição da respectiva norma, buscando evidenciar aqui a articulação das forças políticas que disputariam os termos da legislação; (ii) o processo de produção legislativa propriamente dito, momento em que nosso foco volta-se à identificação do quanto a construção dos marcos legais, a partir das manifestações dos legisladores, foi influenciada pelo contexto histórico antecedente; e (iii) uma análise dos resultados produzidos, tanto do ponto de vista do que acabou sendo editado em termos de legislação, como, ainda, do modo como cada marco legal impactou, ou não, o contexto social no qual editado. A sociologia histórica constitui, aqui, a

ferramenta essencial da análise que faremos neste segundo capítulo, notadamente porque, em relação a cada marco normativo, procuramos compreender as razões pelas quais os projetos derrotados não encontraram condições políticas e sociais para avançar.

O terceiro momento de nossa exposição consiste em aproximar, afinal, os fenômenos do racismo estrutural e da concentração fundiária. Aqui nossa análise é dividida em três aspectos. Primeiramente, dedicamos algumas linhas à demonstração de que, nos três marcos legais estudados, persistia vigente em nossa sociedade, e notadamente nos meios legislativos, uma ideologia que atribuía aos negros caracteres valorativos negativos, em contraposição à atribuição de caracteres positivos vinculados à categoria das pessoas brancas. Na sequência, passamos a explorar o modo como o racismo opera na dimensão atitudinal, vale dizer, cuidamos aqui de demonstrar a persistência de práticas racistas ao longo de toda a trajetória histórica que é objeto de nossa análise, atentando, a propósito, para o modo como as práticas racistas se transformam para se manterem ativas ao longo do tempo. Finalmente, procuramos evidenciar o aspecto estrutural da relação entre racismo e concentração fundiária, o que se dá a partir da permanente articulação entre ideologias e práticas racistas. Buscamos, ainda, demonstrar que, a partir desta articulação, há um reforço mútuo, ou seja, as ideologias dão suporte às práticas, estas, por sua vez, impõem posições diferentes a brancos e negros na estrutura social, e a ocupação de tais posições reforça as ideologias que naturalizam e legitimam a posição ocupada pelos atores sociais, formando um processo permanente de reforços que, justamente por isso, torna-se estrutural e estruturante em nossa conformação social.



## 1 APROXIMAÇÕES METODOLÓGICAS E TEÓRICAS

O título da presente pesquisa evidencia que seu objeto consiste em examinar, a partir da perspectiva da sociologia histórica<sup>1</sup>, a existência de relações entre racismo estrutural e concentração fundiária no Brasil. Daí que este primeiro capítulo será dedicado a algumas aproximações metodológicas e teóricas indispensáveis à consecução dos objetivos traçados quando da idealização deste trabalho. Quanto ao aspecto metodológico, discutiremos acerca do método da sociologia histórica, procurando contextualizar o seu surgimento e desenvolvimento, bem como examinar alguns de seus conceitos fundamentais, tudo no intuito de evidenciar as razões pelas quais entendemos haver adequação no seu emprego para a realização desta pesquisa. No que diz com as questões teóricas, procuraremos fazer algumas aproximações quanto ao conceito de racismo estrutural, com o objetivo de apresentar a categoria que será utilizada de forma central para a compreensão dos processos históricos e sociais que serão estudados nos capítulos subsequentes, a ela associando, ainda, uma perspectiva teórica que consideramos relevante para nossa análise, qual seja, a concepção de branquitude.

### 1.1 O método da sociologia histórica

A ideia de progresso no campo do conhecimento científico envolve um processo contínuo de problematização de conceitos, revisão de métodos e mudanças na forma de abordar temas recorrentes, seja porque as respostas já fornecidas se mostram ainda insuficientes, seja porque a própria dinâmica dos fatos faz surgir problemas nunca antes pensados. Para Yves Déloye (1999, p. 9), esse processo ocorre com particular frequência nas ciências sociais, as quais, segundo o autor, “gostam, de tempos em tempos, de pôr por terra o ordenamento das disciplinas, de recorrer a novos recortes intelectuais, de entrecruzar os

---

<sup>1</sup> A adoção da nomenclatura ‘sociologia histórica’ na presente pesquisa não ignora a existência de variações referentes ao mesmo método, entre as quais se pode citar ‘neoinstitucionalismo’ e mais especificamente ‘neoinstitucionalismo histórico’. Conforme destacam Roberta Camineiro Baggio e Paulo Eduardo de Oliveira Berni (2020, p. 207), as diferenças parecem decorrer do campo do conhecimento do qual provém os autores que empregam uma ou outra expressão, de modo que autores oriundos da sociologia costumam adotar a expressão ‘sociologia histórica’, ao passo que autores originários da ciência política preferem a terminologia ‘neoinstitucionalismo histórico’. Tal distinção, contudo, não afeta a questão metodológica, notadamente porque, independente da nomenclatura, os autores utilizados como referências no desenvolvimento da metodologia são os mesmos. Assim, considerando que ‘sociologia histórica’ é o termo empregado pela maior parte dos autores consultados para a realização desta pesquisa, em especial por Waldo Ansaldi e Verônica Giordano, autores que integram o referencial teórico de nosso estudo, justifica-se a nossa opção por este termo.

enfoques metodológicos, de desmontar as tradições epistemológicas, inclusive aquelas mais bem estabelecidas”. É nessa ordem de ideias que emerge a sociologia histórica, método de análise social que adotaremos na presente pesquisa e que, portanto, passamos a apresentar brevemente.

### ***1.1.1 Encontros e desencontros***

Em certa medida, o surgimento e o desenvolvimento da sociologia histórica como método de investigação no campo das ciências sociais revelam um percurso de encontros e desencontros entre história e sociologia.

A sociologia, enquanto ciência constituída, vale dizer, com objeto próprio, métodos originais de investigação científica e reconhecimento institucional, emerge na transição do Século XIX para o Século XX (LALLAMET, 2008, p. 5). Os trabalhos desenvolvidos pelos autores que compõem o grupo dos chamados “pais fundadores” da sociologia – entre os quais se pode citar, entre outros, Max Weber, Émile Durkheim, e Karl Marx – apresentavam uma ênfase na análise de processos históricos, notadamente, no sentido de compreender o modo como as estruturas sociais e os atores sociais foram criados e transformados ao longo da transição de sociedades consideradas tradicionais – ou feudais – para sociedades ditas modernas (MONSMA; SALLA; TEIXEIRA, 2018, pp. 67-68). Noutras linhas, a sociologia, enquanto disciplina, nasce intimamente ligada à ideia de modernidade, tanto no sentido das problematizações teóricas em torno do termo, quanto no que diz com o modo como os pensadores daquela época vivenciaram essa transição (ADAMS; CLEMENS; ORLOFF, 2005, p. 2).

Se, por um lado, os trabalhos dos pioneiros na disciplina da sociologia possuíam um objeto comum – a transição para a modernidade – por outro há que se pontuar uma importante variação no que diz respeito ao próprio modo como foi elaborado o conceito de modernidade. Nesse sentido, as abordagens vão desde uma concepção relacionada à ascensão do capitalismo e ao surgimento da estrutura de classes sociais, como podemos encontrar nos trabalhos de Marx, passando por uma abordagem mais voltada à adoção de critérios racionais de ação social como gênese do indivíduo na modernidade e de como a própria sociedade em processo de complexificação se estrutura a partir de critérios racionais, como veremos nos trabalhos de Weber, ou, ainda, por meio de uma identificação do fenômeno da modernidade com o surgimento e a consolidação de uma nova ordem de subordinação racial, como se poderá encontrar na obra de W.E.B. Du Bois (ADAMS; CLEMENS; ORLOFF; 2005, pp. 3-4).

Ainda assim, todos “ofereciam conceitos e explicações para serem utilizados em análises realmente históricas das estruturas sociais e da mudança social” (SKOCPOL, 2004, p. 7). Indiscutivelmente, portanto, a sociologia surge de modo entrelaçado à história.

Ao longo das décadas de 1940 e de 1950, contudo, as análises históricas cederam lugar a uma sociologia que pretendia formular regras universais sobre o funcionamento da sociedade e que, por isso mesmo, pretendiam ser atemporais. Com efeito, os paradigmas teóricos e empíricos encontrados nos trabalhos dos fundadores da sociologia perderam prestígio em face do anti-historicismo que procurava a “grande teoria” e o “empiricismo abstrato” (SKOCPOL, 2004, p. 9). O exemplo, por excelência – ainda que não único – deste tipo de sociologia, caracterizada pela abordagem a-histórica, costuma ser apontado no funcionalismo estrutural de Talcott Parsons. Isso porque, o trabalho mais difundido do autor, qual seja, a sua teoria sobre os sistemas sociais, apresentou uma série de categorias abstratas pelas quais todos os aspectos da vida social, sem considerar as eras e os lugares, podiam ser classificados e supostamente explicados nos mesmos termos teóricos universais (MENICUCCI, 1998, pp. 20-21). Conforme apontam Adams, Clemens e Orloff, teorias sociais que seguiram a linha *parsoniana* se caracterizavam por dispensar pouca ou nenhuma atenção à temporalidade dos fenômenos sociais e das configurações culturais que eram objeto de análise, de tal modo que, até meados dos anos de 1950, multiplicaram-se os trabalhos sociológicos que adotavam uma perspectiva excessivamente focada no presente (ADAMS; CLEMENS; ORLOFF, 2005, pp. 4-5)<sup>2</sup>. Outro aspecto relevante para o desaparecimento temporário de análises históricas no campo da sociologia diz respeito ao fato de que o berço deste tipo de abordagem foi a sociologia alemã, e que, durante o período de dominação nazista, alguns dos principais autores que se dedicavam a esta temática acabaram exilando-se em outros países e tendo seus percursos acadêmicos interrompidos, ainda que, por outro lado, esta circunstância tenha contribuído para o ressurgimento da sociologia histórica em outros países, como os Estados Unidos, por exemplo (MONSMA; SALLA; TEIXEIRA, 2018, p. 68).

Se, por um lado, história e sociologia se afastavam, muito por conta da especialização desta última como disciplina estruturada e, como dito, da influência que

---

<sup>2</sup> Em relação às críticas ao funcionalismo estrutural de Talcott Parsons, convém apenas registrar que Adams, Clemens e Orloff reconhecem que o autor não lançou mão apenas de abordagens a-históricas em seus trabalhos. Ao contrário, as autoras destacam que em *O Sistema das Sociedades Modernas* o autor realiza uma abordagem histórica, procurando dialogar com argumentos de Max Weber (ADAMS; CLEMENS; ORLOFF; 2005, p. 5). No entanto, a pretensão de fornecer uma sociologia capaz de explicar todos os processos de transformações sociais acabou sendo o traço marcante da obra de Parsons, razão pela qual seu nome é um dos primeiros a ser lembrado quando se trata de referenciar este tipo de abordagem sociológica.

exerceram autores como Talcott Parsons, por outro convém mencionar que nem todos os pesquisadores do campo da sociologia seguiram a linha do a-historicismo. Com efeito, trabalhos de autores que jamais abdicaram de praticar uma sociologia voltada para o método histórico-comparativo, como Reinhard Bendix, Barrington Moore Jr. e Charles Tilly, por exemplo, acabaram servindo de impulso para o surgimento de uma espécie de reação no sentido de reaproximar as fronteiras da história e da sociologia.

Assim, a partir de meados da década de 1960, mas especialmente ao longo dos anos de 1970, institucionaliza-se<sup>3</sup> um modo de fazer sociologia que pretende recuperar o viés histórico das análises sociais, em franca oposição ao tipo de abordagem que predominava naquele momento. Nesse sentido, consoante sustenta Jaime Pastor (2006, p. 1) a sociologia histórica surge como “uma reação a uma sociologia convencional e acadêmica que parecia ter esquecido a história para se limitar a analisar e justificar o presente como o único possível e inevitável”. De fato, a sociologia histórica ressurgiu através da rebeldia de pesquisadores em relação às tendências que predominavam na sociologia estado-unidense até aquele momento, o funcionalismo *parsoniano* e a pesquisa empírica positivista e empirista. Como destacam Karl Monsma, Fernando Salla e Alessandra Teixeira (2018, p. 68), a transição entre as décadas de 1960 e 1970 marcará o surgimento e consolidação de uma leva de pesquisadores que “atraíam-se pelo marxismo, enfatizavam o poder, a dominação e os conflitos, dialogavam com a história social inglesa e francesa, e desprezavam como conservadora a sociologia durkheimiana e cultural”.

O método emerge, portanto, como uma tentativa de recuperar o pensamento dos autores clássicos dos primórdios da sociologia – vale dizer, recuperar os fundamentos a partir dos quais aqueles autores procuraram compreender grandes transformações históricas ocorridas no seu tempo – empregando suas teorias na análise de transformações sociais, políticas e econômicas em períodos de grande escala, buscando, assim, superar o modo dicotômico de analisar fenômenos sociais, focado essencialmente em relações de causa e efeito, para passar a compreender a relação entre estruturas sociais e ação humana como processos que se constroem de forma contínua ao longo do tempo, destacando, de outro

---

<sup>3</sup> Quando referimos a existência de um processo de institucionalização da sociologia histórica o fazemos não apenas porque naquele momento crescia o número de autores que passaram a publicar obras sobre o tema, mas especialmente pelo fato de que importantes publicações na área das ciências sociais passaram a dedicar seções permanentes em suas publicações à sociologia histórica, bem como porque se multiplicaram em cursos de graduação e pós-graduação nos Estados Unidos disciplinas voltadas à sociologia histórica e ao estudo de métodos histórico-comparativos de compreensão das transformações sociais, conforme destaca Theda Skocpol (1984, p. 357).

modo, a importância que a temporalidade assume em relação aos processos históricos de longa duração (ANSALDI; GIORDANO, 2016, pp. 46-49).

Dito de outro modo, a sociologia histórica irá representar o reencontro das análises sociológicas com os aspectos históricos, com o objetivo de superar o a-historicismo e suas dicotomias limitadoras de uma análise social mais ampla. Daí que Philip Abrams irá sustentar que, ao fim e ao cabo, a sociologia histórica surge a partir do momento em que o sociólogo, no intuito de encontrar explicações mais satisfatórias para os objetos de estudo da sociologia, volta-se para a história, para o modo como os acontecimentos do passado persistentemente produzem efeitos nas relações sociais do presente. Nas palavras de Abrams, “o núcleo intelectual da sociologia histórica é o caminho em que historiadores e sociólogos são forçados a seguir a ideia de causalidade cumulativa”<sup>4</sup> (ABRAMS, 1982, p. 302).

Nesse sentido, parece-nos que a questão colocada por Charles Tilly nas primeiras linhas de seu *Grandes Estruturas, Processos Amplos, Comparações Enormes* (1991) sintetiza bem o objetivo que move aqueles que adotam o método da sociologia histórica. Questiona o autor: “de que modo podemos melhorar nossa compreensão acerca das estruturas e dos processos de grande escala que transformaram o mundo do Século XIX e que hoje estão transformando o nosso?”<sup>5</sup> (TILLY, 1991, p. 16). É disso, afinal, que se trata: de procurar compreender como as transformações sociais nos conduziram ao momento atual, porque razão nos trouxeram a este ponto e não nos levaram noutra direção e, ainda, de que modo a persistência de determinados fatores segue produzindo efeitos na realidade social que hoje vivenciamos. Como afirmam Waldo Ansaldi e Verónica Giordano:

(...) a investigação procura interpretar e/ou explicar processos que são relevantes nas sociedades do presente. No fundo é retomar, e responder, uma pergunta weberiana: por que as sociedades (ou os processos sociais) são o que são e não são de outra maneira? A busca da resposta pode mostrar que existiram várias possibilidades, mas que somente uma delas dispunha de condições de realização (ANSALDI; GIORDANO, 2016, pp. 49-50)<sup>6</sup>.

Cumprido, por fim, apenas destacar que, ainda que tenhamos até aqui falado muito na vocação da sociologia histórica para o estudo de transformações sociais, inclusive em como

<sup>4</sup> Tradução livre. No original: *the intellectual core of historical sociology is the way in which historians and sociologists are forced towards the idea of cumulative causation.*

<sup>5</sup> Tradução livre. No original: *de que modo podemos mejorar nuestra comprensión de las estructuras y los procesos a gran escala que transformaron el mundo del Siglo XIX y de los que hoy están transformando el nuestro?*

<sup>6</sup> Tradução livre. No original: *(...) la investigación procura interpretar y/o explicar procesos que son relevantes en las sociedades del presente. En el fondo es retomar, y responder, una pregunta weberiana: ¿por qué las sociedades (o los procesos sociales) han llegado a ser lo que son y no son de otra manera? La búsqueda de la respuesta puede mostrar que han existido varias posibilidades, pero que solo una de ellas dispuso de condiciones de realización.*

este foi um dos temas que esteve na gênese da própria sociologia enquanto disciplina, um aspecto relevante do método diz respeito à contribuição que pode fornecer à compreensão também de persistências. A propósito, calha trazer à baila a lição de Karl Monsma, Fernando Salla e Alessandra Teixeira:

Pesquisas históricas mostram que boa parte do mundo social atual se originou de contingências ou das imposições dos poderosos, não das necessidades da vida em sociedade ou do planejamento racional. Depois de emergir, e mesmo quando são arbitrários, os arranjos sociais geralmente criam uma constelação de grupos interessados na sua reprodução e a tendência de os seres humanos naturalizarem o que já existe também contribui para a continuidade (MONSMA; SALLA; TEIXEIRA, 2018, p. 66).

Quanto ao momento atual do desenvolvimento da sociologia histórica enquanto método de investigação científica temos por relevante mencionar os aportes que têm sido oferecidos a partir da interação com outras áreas das ciências sociais.

A propósito, Julia Adams, Elizabeth Clemens e Ann Shola Orloff apontam que a sociologia histórica, na atualidade, reúne, pelo menos, cinco vertentes diferentes em termos de abordagens: (i) institucionalistas – vertente cujo foco de análise volta-se mais para as estruturas do que para a ação social, reunindo autores que tomam a estrutura institucional dos estados não como algo dado, rígido e limitador da ação dos agentes sociais, mas sim como o resultado de processos históricos e fatores particulares que explicarão as trajetórias assumidas e os caminhos possíveis para o futuro – aqui percebemos a relevância de aportes oriundos da ciência política; (ii) teoria da escolha racional – vertente na qual o foco da análise desloca-se da estrutura para a ação social, individual e de grupos, no sentido de compreender como essas escolhas individuais influenciam processos sociais mais amplos, e, ainda, de que modo o agente individual que faz escolhas racionais é, em si mesmo, o resultado de determinados desenvolvimentos históricos – aqui temos presentes aportes da psicologia social e da antropologia; (iii) culturalismo, ou virada cultural – vertente que recoloca o foco nas estruturas sociais, buscando compreender a relevância que assume a ideia de poder político para o surgimento de categorias e práticas culturais importantes nos processos de evolução histórica, bem como o modo como esses processos concorrem para a atribuição de significados que se tornam parte de um contexto cultural futuro – aqui questões como nacionalismo e formação de identidades nacionais assumem certa relevância, com aportes, entre outras áreas, das relações internacionais; (iv) estudos feministas – vertente que reúne autores que procuram contestar as exclusões e repressões que caracterizaram as análises sociais de até então, problematizando os limites das categorias universalistas da modernidade e das próprias estruturas sociais por elas engendradas, viabilizando que se coloque em

destaque as figuras dos chamados “outros” da modernidade; e (v) estudos coloniais ou pós-coloniais – vertente por meio da qual autores procuram problematizar o fato de que o pensamento sociológico clássico foi forjado a partir de uma matriz eurocêntrica, dispensando pouca, ou nenhuma, atenção a realidades e contextos sociais estranhos à experiência europeia, e ao modo como essa realidade impacta na compreensão de transformações sociais nas regiões historicamente consideradas periféricas (ADAMS; CLEMENS; ORLOFF, 2005, pp. 33-64).

No mesmo sentido, Karl Monsma, Fernando Salla e Alessandra Teixeira (2018, p. 71) pontuam que, em meio à diversidade de temas e potencialidades que os diálogos atuais da sociologia histórica com outras áreas do conhecimento oferece, uma das possibilidades epistemológicas que se destaca é o estudo da “história do presente”, oriunda da historiografia francesa da década de 1970, porém revisitada, agora procurando trazer para o centro dos debates não apenas a ideia de historicidade como tradicionalmente trabalhada, mas também a importância da memória na construção – e no questionamento – do que os autores definem como regimes de verdade. Daí que, a relação entre história e memória torna-se central na problematização entre verdade e fidelidade. Para além da história conhecida, que ajudou a construir a figura de “heróis nacionais”, ganha protagonismo “a memória das mulheres, dos migrantes, das minorias, das várias vítimas de perseguições e massacres” (MONSMA; SALLA; TEIXEIRA, 2018, p. 72). Nas palavras dos autores:

Recorrer à memória, nesse sentido, significa colocar a história “sob vigilância”, na qual as testemunhas podem contestar os documentos, os registros tradicionais que até então fundamentavam as análises.

A memória coletiva serve como grade de inteligibilidade dos conflitos sociais e políticos contemporâneos. A história oral é um método para a recuperação das vozes e das representações de grupos sociais oprimidos e silenciados, como mulheres, negros (as), minorias étnicas, homossexuais, quilombolas, indígenas, camponeses (as) ou presos (as). A memória pode se contrapor à construção seletiva do passado, por versões oficiais, em contextos e períodos de dominação e violência. Temas como o papel da memória na construção das identidades individuais e coletivas, os usos da narrativa para compreender a realidade social e as lutas políticas sobre quais narrativas devem predominar na esfera pública também aproximam a sociologia histórica ao campo da memória coletiva e da memória cultural (MONSMA; SALLA; TEIXEIRA, 2018, p. 72).

Esta perspectiva no sentido de que a memória – construída, transmitida e preservada ao longo de gerações – constitui ferramenta essencial ao sociólogo histórico, notadamente quando se depara com situações nas quais o objeto de sua pesquisa seja investigar o silenciamento da historiografia tradicional em relação a um determinado tema, como ocorre, no caso brasileiro, com a questão quilombola no período compreendido entre a abolição da

escravidão e até, pelo menos, as últimas décadas do Século XX, como veremos detalhadamente mais adiante. Por ora, basta-nos sedimentar a ideia de que um dos diálogos atuais da sociologia histórica que maior potencialidade apresenta para o objeto de nossa pesquisa é aquele que consiste em colocar a memória em posição de destaque na reconstrução de percursos históricos, contrapondo-a à historiografia tradicional.

Pensamos que, após essa breve exposição acerca do surgimento e da evolução da sociologia histórica como método de análise de estruturas e transformações sociais, seja oportuno examinar com um pouco mais de atenção um conceito que se apresenta como chave para a compreensão do método: a noção de temporalidade.

### ***1.1.2 Temporalidade e a longa duração de Braudel***

Como visto no tópico anterior, a sociologia histórica consiste em um método de análise de transformações sociais, políticas e econômicas voltado ao exame de períodos de grande escala, que procura compreender a relação entre estruturas sociais e ação humana como um processo que se constrói de forma contínua ao longo do tempo, e o faz a partir do encontro entre teorias sociais e análises históricas. Daí que dedicaremos, agora, algumas linhas à compreensão do que quer dizer a noção de temporalidade ou de períodos de longa duração nesse contexto.

Um dos autores que de forma mais destacada trabalhou a ideia de temporalidade como um fator importante para a análise de fenômenos sociais foi Fernand Braudel (1990, pp. 7-39), em especial a partir da publicação de sua *dialética das durações* no icônico artigo intitulado “A Longa Duração”. Trata-se de um texto que Braudel publica, em 1958, com o objetivo de fazer um chamamento à reflexão a respeito da crise pela qual passavam as ciências sociais naquele momento, em decorrência especialmente do processo generalizado de especialização de disciplinas ocorrido entre os anos de 1940 e de 1950, e da incapacidade das teorias consolidadas no campo das ciências sociais de acompanhar a velocidade dos progressos tecnológicos daquela época (BRAUDEL, 1990, p. 7)<sup>7</sup>. Daí que o autor formulará

---

<sup>7</sup> Para um aprofundamento acerca desta noção de que as ciências sociais passaram por um momento de crise no começo do Século XX, sugere-se leituras relacionadas ao surgimento e desenvolvimento da revista *Annales*, ou, como preferem muitos autores, da Escola dos *Annales*, um grupo de autores que se dedicou a problematizar os métodos da historiografia tradicional. É no bojo da Escola dos *Annales* que despontam nomes como Marc Bloch,



uma proposta de unificação em torno do conceito de temporalidade como elemento fundamental para análises históricas a serem desenvolvidas em qualquer das ciências sociais, ao mesmo tempo em que colocará em evidência a noção de pluralidade de tempos, destacando a existência de eventos, de ciclos de média duração e, finalmente, da longa duração.

Para Braudel, o tempo dos eventos seria o tempo curto, associado a uma análise que tem como ponto de partida – e também de chegada – o calor dos acontecimentos. Aqui cumpre ponderar que, ao tratar dos acontecimentos, Braudel não está afirmando que, necessariamente, se deva estar referindo eventos isolados. Pelo contrário, nada impede que se esteja diante de acontecimentos considerados de forma atrelada a outros fatos ou eventos. O traço característico da curta duração, do tempo curto, será sua inserção dentro de uma perspectiva que Braudel descreverá como de pouco fôlego, no sentido de que não implica no aprofundamento da análise em direção a uma temporalidade mais ampla. Nas palavras do autor, “a história tradicional, atenta ao tempo breve, ao indivíduo e ao acontecimento, habituou-se desde há muito à sua narração precipitada, dramática, de pouco fôlego” (BRAUDEL, 1990, p. 9). Não é por acaso, vale dizer, que este tipo de abordagem é associado pelo autor à ‘história tradicional’<sup>8</sup>: é perfeitamente compreensível que o resultado de análises mais ligadas ao trabalho do historiador – que privilegia fontes primárias, como documentos oficiais, testemunhos escritos, registros de fatos e acontecimentos – acabe por colocar em evidência o elemento factual, pontual, o evento, que não será analisado, ao menos no âmbito da chamada escola metódica de historiadores, de forma contextual, mesmo quando inserido dentro de uma sequência de eventos relacionados (DÉLOYE, 1999, pp. 12-14).

Prosseguindo, Braudel descreve um tipo de abordagem que se volta a uma narrativa histórica mais ampla que o tempo curto, qual seja, o “recitativo de conjuntura” (BRAUDEL, 1990, p. 12). A emergência dessas novas abordagens se dá, em certa medida, a partir do momento em que o trabalho do historiador deixa de se resumir a narrar a história política e passa a receber aportes de outros campos do conhecimento, entre os quais se destacam a economia e a história social, vale dizer: “o deslocamento do campo político para uma história mais ligada aos temas econômicos e sociais de, em geral, maior duração, foi fundamental para a vitória do tempo longo” (CRACCO, 2009, p. 77). Com efeito, acerca da emergência do

---

Lucien Febvre, Ernest Labrousse, o próprio Fernand Braudel, entre outros, sendo fruto dos trabalhos deste grupo de autores os importantes aportes da economia e da história social ao historicismo tradicional (BURKE, 1991).

<sup>8</sup> Também chamada de ‘história-painel’, ‘história-acontecimento’ ou ‘história-historicizante’, como destaca Yves Déloye (1999, pp. 12-14).

recitativo de conjuntura como um tempo de média duração que decorre de demandas impostas por novas abordagens, assim afirma Braudel:

(...) produziu-se uma alteração do tempo histórico tradicional. Um dia, um ano podiam parecer medidas corretas a um historiador político de ontem. O tempo não passava de uma soma de dias. Mas uma curva de preços, uma progressão demográfica, o movimento de salários, as variações de taxa de lucro, o estado (mais sonhado do que realizado) da produção ou uma análise mais rigorosa da circulação exigem medidas muito mais amplas (BRAUDEL, 1999, p. 12).

Embora mais amplas que as análises de tempo curto, no sentido de que já procuravam demonstrar algum grau de contextualização entre os eventos analisados e outros aspectos da realidade social, as abordagens de média duração ainda se apresentavam limitadas no que toca à amplitude da noção de temporalidade, dado que tinham como objeto central os chamados ciclos e interciclos, conceitos transportados do campo da economia para o campo da história social.

Braudel sugere então uma terceira espécie de temporalidade: a longa duração, ponto de maior interesse para a sociologia histórica. Desde logo o autor já anuncia que uma das “chaves de leitura” essenciais à compreensão da longa duração é a noção de estrutura. Acerca do termo, afirma Braudel:

Boa ou má, é ela que domina os problemas da longa duração. Os observadores do social entendem por estrutura uma organização, uma coerência, relações suficientemente fixas entre realidades e massas sociais. Para nós, historiadores, uma estrutura é, indubitavelmente, um argumento, uma arquitetura, mais ainda, uma realidade que o tempo demora imenso a desgastar, e a transportar. Certas estruturas são dotadas de uma vida tão longa que se convertem em elementos estáveis de uma infinidade de gerações: obstruem a história, entorpecem-na e, portanto, determinam o seu decorrer. Outras, pelo contrário, desintegram-se mais rapidamente. Mas todas elas constituem, ao mesmo tempo, apoios e obstáculos, apresentam-se como limites (envolventes, no sentido matemático) dos quais o homem e as suas experiências não se podem emancipar (BRAUDEL, 1990, p. 14).

Afirmamos no tópico anterior, e reafirmamos no início do tópico atual, que a sociologia histórica busca compreender a relação entre estruturas sociais e ação humana como processos que se constroem de forma contínua ao longo do tempo e que, neste percurso, emerge com importância central a ideia de temporalidade. Corrobora essa compreensão o apontamento de Braudel no sentido de que uma das chaves de leitura da longa duração é, precisamente, a ideia de estrutura, na medida em que é a transformação, ou não, de estruturas sociais – porque também as permanências são relevantes – que será o objeto central de uma

análise informada pela perspectiva da sociologia histórica, ou seja, de uma análise que busque trabalhar com períodos de longa duração.

Daí que a longa duração se revelará como uma medida que está além dos acontecimentos, próprios da história tradicional, e também para além dos ciclos e interciclos, próprios da economia social, atingindo, pois, as estruturas sociais. É quando a análise social foca nas transformações ou permanências de natureza estruturais que se está a tratar da longa duração nos termos em que pensada por Braudel. Nesse sentido, Waldo Ansaldi irá afirmar que:

*A longue durée* de Braudel não é longa porque se estende por muitos anos (mais de cem) ou porque se refere a um processo lento. Alude a continuidades, permanências, persistências, recorrências, a realidades que, enquanto elementos ou fatores essenciais, operam de forma relevante, decisiva, sem rupturas radicais, ao longo dos processos históricos, dos quais constituem fios condutores (ANSALDI, 2019, p. 683)<sup>9</sup>.

Assentada a centralidade da noção de estrutura para a compreensão da ideia de longa duração, Braudel passará a desenvolver outros três conceitos importantes e interrelacionados: história inconsciente, modelos, e matemáticas sociais.

Com efeito, o autor irá afirmar que a história inconsciente é aquela que está para além dos acontecimentos, vale dizer, no âmbito de um “inconsciente social” – aqui, parece-nos, o autor se refere a fatores que, embora essenciais para o desenlace dos acontecimentos, não são visíveis a partir de uma primeira mirada, que passam muitas vezes despercebidos, que estão não na superfície dos acontecimentos, mas sim nas camadas mais profundas de tudo o que envolve um simples evento, e que, por isso mesmo, constitui material de análise mais rico para o cientista social do que a superfície. Aqui, novamente, o autor contrasta a longa duração com aquilo que caracteriza os períodos de curta duração – evidenciando um dos tensionamentos que caracterizou a crise das ciências sociais referida pelo autor anteriormente, qual seja, a superação das limitações da história tradicional, ou metódica. Para o autor, “todos nós temos a sensação, para além de nossa própria vida, de uma história de massa, cujo poder e cujo impulso são, na verdade, mais fáceis de perceber que as suas leis e a sua duração” (BRAUDEL, 1990, p. 24). A dificuldade residiria, em verdade, em romper essa barreira que separa a superfície dos acontecimentos e a profundidade da história inconsciente, de modo

---

<sup>9</sup> Tradução livre. No original: *La longue durée de Braudel no es larga porque se extiende a lo largo de muchos años (más de cien) o porque refiere a un proceso de ritmo lento. Alude a continuidades, permanencias, persistencias, recurrencias, a realidades que, en tanto elementos o factores esenciales, operan de modo relevante, decisivamente, sin rupturas radicales, a lo largo de procesos históricos, de los cuales constituyen hilos conductores.*

que, para cumprir tal projeto os cientistas sociais precisaram desenvolver novos instrumentos do conhecimento. É neste momento que emergem os modelos – segundo conceito relevante que será trabalhado por Braudel. Os modelos sociais, afirma o autor, “são apenas hipóteses, sistemas de explicações solidamente interligadas, segundo a forma da equação ou função: isto é igual àquilo ou determina aquilo” (BRAUDEL, 1990, p. 24). No entanto, e aqui nos parece que reside o ponto essencial para o conceito trabalhado por Braudel, e sua relação com a sociologia histórica, as ciências sociais precisam se preocupar com a duração dos modelos, na medida em que estes dependem da duração para validar significações e atribuir valores explicativos. Com efeito, afirma Braudel:

Reintroduzamos, na verdade, a duração. Disse que os modelos tinham uma duração variável: são válidos enquanto é válida a realidade que registram. E para o observador do social, este tempo é primordial, posto que ainda mais significativos que as estruturas profundas da vida são os seus pontos de ruptura, a sua brusca ou lenta deterioração, sob o efeito de pressões contraditórias (BRAUDEL, 1990, p. 30).

Neste ponto, no qual Braudel aponta a importância de que o pesquisador permaneça atento à duração dos modelos, o autor irá avançar para o terceiro conceito relacionado à longa duração: as matemáticas sociais. Aqui Braudel dialoga com a etnologia de Lévi-Strauss, por meio da qual se buscava observar um objeto específico, restrito, como uma comunidade, uma tribo, ou qualquer espécie de pequeno grupo demográfico para, a seguir, extrair todas as relações possíveis dentro daquela unidade específica e, no passo derradeiro, gerar as chamadas “equações matemáticas sociais”, passíveis de serem aplicadas a outros grupos sociais, mais amplos (RODRIGUES, 2009, pp. 174-175). Braudel irá ponderar, contudo, que as matemáticas sociais – que ao fim e ao cabo partiriam da formulação de modelos – somente poderiam ser válidas enquanto equações lógicas, na medida em que observassem a temporalidade das estruturas que compõem a equação. Dito de outro modo, Braudel não descarta os modelos matemáticos, mas condiciona a sua utilização a um enfrentamento permanente com as questões do tempo e da mudança (BRAUDEL, 1990, pp. 30-33).

É nisto, pois, que reside a importância da noção de temporalidade, nos termos em que pensada por Braudel, para o método da sociologia histórica. Com efeito, em nossa percepção a sociologia histórica não se afigura capaz de fornecer melhores explicações para grandes processos de transformação social do que as teorias que a antecederam apenas porque retoma o sentido histórico da análise, ou apenas porque lança mão de modelos gerais e explicativos de transformações sociais para testá-los em casos específicos, ou mesmo porque, ao olhar para o passado, procura fazê-lo no sentido de identificar os chamados fatores causais

que persistentemente produzem efeitos no presente. A vantagem da abordagem histórico-social, nos parece, decorre do fato de que a tudo isso agrega a noção de temporalidade, vale dizer, e retomando Braudel, o modelo será considerado válido enquanto vigente a realidade social que ele registra, de tal modo que a atenção da sociologia histórica se volta precisamente à manutenção ou transformação das realidades sociais que pretende examinar.

Para além, portanto, de um jogo de palavras bonitas ou de conceitos que mais se aproximam de grandes abstrações, o que se pretende afirmar é que a sociologia histórica busca identificar, a partir da análise de fenômenos sociais de longa duração e, portanto, da noção de temporalidade, a ocorrência de persistências, bloqueios, potencialidades e originalidades, que ajudem a compreender porque razão em um dado momento histórico o caminho seguido foi um, e não outro, e de que modo cada momento destes, com suas peculiaridades, influenciou – e talvez siga influenciando – o curso dos acontecimentos, a forma como a sociedade é pensada e vivida.

Passemos, então, a uma análise de como se opera efetivamente o método, vale dizer, examinemos agora algumas das estratégias metodológicas empregadas por autores que realizam análises sociais a partir da perspectiva da sociologia histórica.

### ***1.1.3 Estratégias metodológicas***

Uma das grandes questões que, afinal, se coloca em relação à sociologia histórica é como operar o método a partir de bases metodológicas claramente definidas. Ainda que, como adverte Theda Skocpol, seja um erro procurar vincular a sociologia histórica a uma única orientação epistemológica, teórica ou metodológica, uma vez que tal tentativa falharia ao não contemplar a variedade de abordagens e procedimentos de pesquisa historicamente orientada em sociologia (SKOCPOL, 1984, p. 361), procurar estabelecer ao menos estratégias gerais, que possam ser manejadas com alguma flexibilidade por pesquisadores, parece-nos relevante.

Nesse sentido, Theda Skocpol mapeou três estratégias de abordagens possíveis em sociologia histórica, destacando, desde logo, que não se tratam de estratégias estanques e incomunicáveis, de modo que combinações metodologicamente orientadas são possíveis e tendem a contribuir para o trabalho do pesquisador.

A primeira estratégia descrita por Skocpol consiste na utilização de comparação para validar uma teoria sociológica geral através de sua aplicação a casos históricos. Este tipo de abordagem estaria mais associado aos trabalhos de sociólogos historiadores desenvolvidos entre as décadas de 1950 e de 1960, período no qual ainda se acreditava que a sociologia poderia ser uma disciplina capaz de fornecer uma teoria geral para a sociedade, universalmente aplicável. Assim, Skocpol mencionará dois trabalhos para ilustrar como se opera este tipo de estratégia. No primeiro - *Social change in the industrial revolution*, de Neil Smelser – a autora identificará a utilização de uma teoria geral sobre transformações sociais para examinar a sua aplicação a dois casos específicos: as mudanças estruturais ocorridas na indústria do algodão na Inglaterra no Século XIX, e as mudanças verificáveis na vida dos trabalhadores daquelas indústrias no mesmo período. Conforme pondera Skocpol, a comparação não se dá entre os casos analisados, ainda que se trate de situações empiricamente conectadas, mas sim entre eles e a teoria geral que está sendo testada. O segundo caso usado pela autora como exemplificativo é o livro *Wayward Puritans: A Study in the Sociology of Deviance*, de Kai Erikson, no qual o autor testa um modelo inspirado em Émile Durkheim sobre comportamentos desviantes, porém tomando como caso de análise uma pequena comunidade puritana na Baía de Massachussetts aproximadamente em 1600 (SKOCPOL, 1984, pp. 362-364). Aqui a autora vale-se da própria explicação de Erikson quanto aos objetivos de sua análise, para demonstrar como se opera a estratégia. Vejamos o que afirma Erikson:

Os dados recolhidos aqui não foram recolhidos a fim de lançar nova luz sobre a comunidade puritana na Nova Inglaterra, mas para adicionar algo para a nossa compreensão do comportamento desviante em geral, e, assim, a experiência puritana na América foi tratada nestas páginas como um exemplo de vida humana em todos os lugares. O quanto a abordagem adotada aqui é plausível, ou não, acabará por depender de até que ponto isso ajuda a explicar o comportamento de pessoas em outros momentos no tempo, e não apenas no caso particular dos sujeitos deste estudo. (Kai T. Erikson, *Wayward Puritans*, New York, Wiley, 1966. *apud* SKOCPOL, 1984, p. 364).

Conforme avalia a própria Skocpol, o ponto forte deste tipo de abordagem seria o fato de que obriga o pesquisador a testar, em casos concretos, conceitos que, de outro modo, permaneceriam no campo teórico da abstração. O ponto fraco, contudo, residiria no risco de que a escolha dos casos históricos em relação aos quais a teoria geral será testada se dê de modo arbitrário, fazendo com que fatores importantes de questionamento dos pressupostos do modelo geral sejam ignorados (SKOCPOL, 1984, pp. 365-366), ou seja, ao fim e ao cabo, não haveria segurança para afirmar a pretensa generalidade do modelo testado. Nessa linha é também a crítica de Stanley Lieberson em relação a este tipo de abordagem, sustentando o

autor que as pesquisas que procuravam extrair conclusões gerais a partir de exames comparativos tomando como base de análise um pequeno número de casos frequentemente incorriam em problemas metodológicos ao realizar uma abordagem que o autor descrevia como determinista e limitadora, dado que poderia incorrer no erro de desprezar elementos de interação social importantes e que poderiam simplesmente não estar presentes no objeto especificamente analisado pelo pesquisador (LIEBERSON, 1991, pp. 307-320).

Como modo de tentar contornar os problemas desta estratégia, Skocpol sugere dois caminhos: um primeiro poderia ser a ampliação, tanto quanto possível, do número de casos concretos em relação aos quais será testado o modelo geral, no entanto aqui a própria autora reconhece que, levada a situações extremas, essa saída poderia comprometer o próprio funcionamento da estratégia de pesquisa; o segundo caminho seria mesclar a adoção desta estratégia com as outras duas que são descritas pela autora (SKOCPOL, 1984, pp. 366-368), o que, portanto, nos leva a examiná-las.

A segunda estratégia mencionada por Theda Skocpol é aquela que utiliza conceitos teóricos para desenvolver interpretações significativas de padrões históricos amplos, movimentando-se, em certa medida, no sentido oposto das tendências generalizantes da primeira estratégia (SKOCPOL, 1984, p. 368). Analisando como se opera esta segunda estratégia, Roberta Baggio e Paulo Berni afirmam que:

Em geral, os sociólogos históricos interpretativos são céticos quanto à utilidade de aplicar modelos teóricos gerais à história ou usar uma abordagem de testar hipóteses para estabelecer generalizações causais sobre estruturas de grande escala e padrões de mudança. Ao contrário, esses estudiosos buscam interpretações “significativas” da história em dois sentidos. Primeiro, uma especial atenção é dada às questões culturais incorporadas por atores individuais ou pertencentes a grupos nas configurações históricas investigadas. Segundo, tanto o tópico escolhido para o estudo histórico quanto os tipos de argumentos desenvolvidos sobre ele devem ter um significado cultural ou político no presente; isto é, precisam fazer parte de um léxico comum para o público em geral, devem ser “significativos”. Busca-se, assim, preservar o máximo possível o sentido de particularidade histórica (BAGGIO; BERNI, 2020, p. 200).

Estabelecida a relação entre o conceito-chave e a interpretação significativa, o próximo passo é lançar mão do método comparativo para destacar as particularidades de cada caso examinado, de tal modo que o objetivo deste tipo de abordagem será “encontrar as lentes conceituais mais atraentes para estabelecer relações entre acontecimentos significativos do passado e questões importantes no presente” (SKOCPOL, 1984, p. 371).

Entre os vários exemplos mencionados pela autora para esta segunda estratégia, destacamos o trabalho de E. P. Thompson, *The Making of the English Working Class*, no qual o autor apresenta o conceito de classe social como um processo ativo de condicionamentos de ação, em franca oposição às visões decorrentes do determinismo econômico, para então utilizar essa significação em casos históricos selecionados; bem como os principais trabalhos de Reinhard Bendix no campo da história política comparada (*National-Building and Citizenship* e *Kings or People*), nos quais o autor inicia por explicitar conceitos extraídos das obras de Max Weber, Otto Hintze e Alexis de Tocqueville que serão por ele, Bendix, ressignificados em termos relevantes para os objetos da análise que pretende realizar, para só então direcionar a atenção de seus leitores às questões sobre autoridade política e os vários padrões de instituições políticas que ele escolhe para discutir em suas análises (SKOCPOL, 1984, pp. 370-372).

A crítica que se costuma fazer a este tipo de abordagem vai no sentido de que, uma vez que, após a definição da interpretação significativa tomada como ponto de partida, a análise que se segue foca no método comparativo, e sendo os casos objeto de comparação escolhidos e delimitados pelo pesquisador, corre-se o risco de que o resultado destas análises acabe se revelando excessivamente determinista, isto é, seja muito influenciado pelas escolhas prévias do pesquisador (BAGGIO; BERNI, 2020, p. 200).

Dissemos, há algumas linhas, que às críticas feitas à primeira estratégia Skocpol aponta como alternativa a utilização de forma combinada das estratégias. Na verdade, a autora também o faz em relação às críticas tecidas à segunda estratégia. Daí que Skocpol apontará como um exemplo de combinação bem sucedida entre as primeiras duas estratégias o trabalho de Immanuel Wallerstein em seu livro *O Sistema-Mundo Moderno*. Segundo Skocpol, Wallerstein aplica um modelo geral de desenvolvimento do capitalismo em termos globais a diferentes casos históricos ao longo dos últimos quinhentos anos da história mundial (primeira estratégia – aplicação de um modelo geral a casos históricos), porém, ao mesmo tempo, oferece uma visão de mundo significativa, procurando perspectivas políticas voltadas ao “Terceiro Mundo” e que sejam críticas ao sistema capitalista mundial (segunda estratégia – adoção de conceitos significativos) (SKOCPOL, 1984, pp. 367-368).

Por fim, a terceira estratégia exposta por Theda Skocpol, e que desde logo a autora aponta como sendo à qual se filia, consiste em identificar a ocorrência de regularidades causais ao longo da história. Agora o foco não é mais a verificação de uma teoria geral, tampouco a significação de conceitos a serem aplicados em casos concretos. Como afirma



Skocpol (1984, p. 375), “o compromisso do investigador não é com qualquer teoria ou teorias existentes, mas com a descoberta de configurações causais concretas adequadas para levar em conta padrões históricos importantes”<sup>10</sup>. O interessante aqui parece ser a gama de alternativas que se abre em termos de resultados a serem alcançados pelo pesquisador, conforme destacam Roberta Baggio e Paulo Berni, senão vejamos:

Hipóteses alternativas que contradigam a priori o significado de determinados fatos históricos são sempre bem-vindas para a verificação ou não de regularidades causais, posto que a ausência de regularidades também se constitui como um resultado válido. Nesse sentido, uma das grandes contribuições dessa estratégia é o enfrentamento que faz em relação ao dogma da universalidade, já que as generalizações podem apresentar-se como relativas diante de algum evento histórico (BAGGIO; BERNI, 2020, p. 201).

O método comparativo, agora, é empregado como um elemento de validação, ou não, das causalidades investigadas. Nesse sentido, convém destacar a influência do método comparativo de concordâncias e discordâncias desenvolvido por John Stuart Mill para a estratégia de busca por causalidades históricas descrita por Theda Skocpol. Com efeito, o método desenvolvido por Mill pressupõe, primeiramente, o isolamento de um certo número de eventos similares, a fim de identificar a recorrência de uma determinada variante relacionada ao fenômeno social investigado: verificada a recorrência, tem-se a caracterização da concordância, o que faz com que a variante tenha o potencial de se apresentar como “fator causal”. A seguir, passa-se a examinar casos em que o fenômeno social em investigação não está presente, de modo a analisar se aquela mesma variante também está ausente nestes casos, ou seja, passa-se à fase da discordância: verificando-se a ausência da variante causal, se poderá afirmar que o fator causal foi isolado em relação àquele fenômeno social específico (MULHALL; MORAIS, 1998, pp. 35-38).

Em síntese, a vantagem desta terceira possibilidade de abordagem consiste no fato de que, ao procurar utilizar o método comparativo como forma de isolar fatores causais, a sociologia histórica praticada nestes termos evita a dicotomia particular x universal que permeia os dois métodos anteriormente examinados, fornecendo assim ferramentas para que o pesquisador avance no sentido de formular teorias mais robustas, por meio de uma confrontação permanente entre o objeto de análise e a variedade dinâmica da história, de modo que importantes questões acerca de estruturas sociais e suas mudanças – ou permanências – podem ser continuamente levantadas como problemas de pesquisa (SKOCPOL, 1984, pp. 384-385).

---

<sup>10</sup> Tradução livre. No original: *The investigator's commitment is not to any existing theory or theories, but to the discovery of concrete causal configurations adequate to account for important historical patterns.*

Não ignoramos que a proposta de sistematização do método oferecida por Theda Skocpol não é a única, e tampouco é unanimidade. Há quem, como Terry Mulhall e Jorge Ventura de Moraes (1998, pp. 25-50) questione o modelo “triangular” proposto por Skocpol, e defenda a necessidade de ampliar as possibilidades de estratégias epistemologicamente identificadas como modo de abranger uma gama maior de abordagens a partir do que já foi produzido por autores em sociologia histórica. Há, também, quem procure identificar no modo como agência e estrutura são abordados por diferentes autores a “pedra de toque” da metodologia da sociologia histórica. Nesse sentido é, entre outras, a análise proposta por Patrícia Bosenbecker, que busca mapear as estratégias a partir da comparação entre os trabalhos da própria Theda Skocpol, de Charles Tilly e de William H. Sewell Jr. (BOSENBECKER, 2016). Recordamos, no entanto, a advertência feita por Theda Skocpol, no sentido de que qualquer tentativa rígida de amarração do método tende a ser falha, e que a tipologia por ela apresentada deve ser encarada como algo flexível pelos pesquisadores, a fim de que se possam combinar as estratégias no sentido de procurar sempre evoluir as abordagens empregadas. Daí porque, conscientes dos limites da presente pesquisa, entendemos suficiente o quadro desenhado por Skocpol para uma apresentação breve de como se opera o método, sem prejuízo de que outros autores sejam consultados por aqueles que pretendam aprofundar o tema.

#### ***1.1.4 Nossa opção pela sociologia histórica***

Explicitar as razões pelas quais optamos pelo emprego do método da sociologia histórica para a realização deste trabalho demanda, antes, uma rápida contextualização de como formulamos o problema de pesquisa que ora procuramos responder.

Nossa inquietação inicial sempre esteve relacionada aos efeitos que quase quatrocentos anos de escravidão produziram – e, acreditamos, ainda produzem – na conformação da sociedade brasileira e, particularmente, como esses efeitos poderiam, ou não, ser percebidos no ordenamento jurídico. Daí que, num primeiro momento, pretendeu-se investigar “se” e “como” o tema do escravismo, ou os efeitos da escravidão, apareceram ao longo da trajetória constituinte brasileira, vale dizer: se, afinal, estes foram temas debatidos no

momento da elaboração de cada umas das constituições brasileiras, ou seja, nas assembleias constituintes<sup>11</sup>.

Prontamente, contudo, evidenciou-se a impossibilidade de compatibilizar uma pesquisa de tal extensão com os limites que se impõem à realização de uma investigação científica em nível de Mestrado Acadêmico, notadamente os limites temporais. Apenas para exemplificar o que se quer dizer, a essência do material empírico que teria de ser examinado – os debates constituintes de todas as constituições brasileiras promulgadas – reuniria mais de quarenta mil páginas, muitas das quais, documentos antigos, confeccionados há mais de cem anos e que, embora digitalizados, não ofereceriam qualquer possibilidade de busca por termos determinados ou expressões pontuais.

Assim, passou-se a pensar na investigação de um tema específico, em torno do qual se pudesse articular o diálogo entre a questão racial no Brasil e o ordenamento jurídico. A partir, então, da compreensão de que a questão da democratização do acesso à terra em nosso País movimentaria todos os temas que, desde o princípio, estiveram presentes em nossas inquietações, delimitou-se o objeto desta investigação. Definiu-se, assim, que buscaríamos examinar “se” e “como” o tema do racismo estrutural – um desdobramento, como veremos, dos processos de racialização decorrentes da ordem escravocrata que aqui vigorou por tanto tempo – impactou no inegável e persistente processo de concentração fundiária no Brasil.

É precisamente neste momento que emerge, com toda a sua potência, o método da sociologia histórica como ferramenta de análise capaz de viabilizar a consecução de nossos objetivos.

Com efeito, já explicitamos que uma das características centrais da sociologia histórica é viabilizar o estudo da relação entre estruturas sociais e ação humana, por meio da análise de períodos de longa duração. É exatamente o que pretendemos fazer em nossa pesquisa. De fato, a temática central de nossa investigação é o racismo estrutural, fenômeno social que, justamente por sua dimensão estrutural, entendemos adequado que seja examinado a partir de uma perspectiva de longa duração, com o intuito de extrair possíveis impactos em relação a um aspecto específico do ordenamento jurídico brasileiro: o modo como se deu, em três momentos históricos distintos, separados por um lapso temporal de aproximadamente 130 anos, a regulamentação da questão fundiária no Brasil. Dito de outro modo, a consecução de

---

<sup>11</sup> Naturalmente aqui nos referíamos apenas às constituições que haviam sido precedidas por uma assembleia constituinte, o que excluiria as constituições outorgadas, por exemplo.

nossos objetivos passa, necessariamente, pela compreensão de como o próprio tema do racismo estrutural se movimentou em nossa sociedade ao longo dos últimos dois séculos. A propósito da importância da historicidade em contextos tais, Dennis de Oliveira (2021) já destaca, a partir da constatação de Erik Hobsbawm no sentido de que a eliminação do passado é uma das características mais recorrentes do final do Século XX, o risco que tal processo acarreta justamente em relação à compreensão de processos estruturais, como o racismo. Nas palavras de Oliveira:

Justamente esta característica dos tempos atuais é que considero ser o principal óbice para a compreensão de fenômenos estruturais, como o racismo. A presentificação contínua equipara as expressões contingentes com as sustentações estruturais e o resultado disto são as crenças nas possibilidades de resolução dos problemas estruturais por meio de ações pontuais e de curto alcance. (OLIVEIRA, 2021, p. 23).

É, portanto, essa aptidão para manter presente a historicidade das análises estruturais, vale dizer, de fenômenos sociais que persistem ao longo de muito tempo, ainda que se transformando na aparência para se manterem intactos na essência – como veremos no tópico subsequente, a própria noção de raça é apontada por muitos como uma construção social que “possui a qualidade de se transformar para permanecer igual no seu âmago” (BONILLA-SILVA, 2020, p. 33) – um dos pontos principais que nos leva a acreditar que o método proposto pela sociologia histórica afigura-se adequado para o tipo de pesquisa que pretendemos fazer. Nesse sentido, entendemos oportuno registrar que a própria perspectiva teórica adotada em nossa teoria de base é no sentido de que a conformação das desigualdades sociais brasileiras decorre diretamente do modo como foram forjadas, durante o período colonial, as relações sociais entre brancos e negros, de tal modo que, a partir de uma lógica decorrente do escravismo, foi implantado em nosso País um sistema de opressão e dominação racial dos brancos em relação aos negros, a partir do qual são determinadas as posições que cada categoria pode ocupar na hierarquia social (HASENBALG, 1979).

Para além disso, nossa pesquisa procurará realizar uma *sociologia histórica do jurídico*<sup>12</sup>, isto é, procuraremos “captar a historicidade das relações entre o fenômeno jurídico e a ordem política e social, bem como suas formas recíprocas de constituição” (GIORDANO, 2012, pp. 15-16). Nesse sentido, outra aptidão própria da sociologia histórica que emerge como justificativa para a adoção do método em nossa pesquisa é a sua capacidade de hibridizar disciplinas. Com efeito, para além de uma ideia de interdisciplinaridade, a

---

<sup>12</sup> Termo empregado por Verónica Giordano (2012), com explícita inspiração no trabalho de Yves Déloye, que realiza, a seu turno, uma sociologia histórica do político (1999).

hibridização de disciplinas envolve a identificação de pontos de conexão entre diferentes campos das ciências sociais, de modo tal que conceitos próprios de uma determinada área, assim definidos como fragmentos, possam ser utilizados por outra, no intuito de que espaços deixados quando do processo de fragmentação das disciplinas possam ser preenchidos pelo pesquisador, mantendo-se intactos, por outro lado, os elementos centrais de ambas as disciplinas (DOGAN; PAHRE, 2013, pp. 79-82). Assim, como advertem Waldo Ansaldi e Verónica Giordano (2016, p. 49), “a hibridização não é de disciplinas inteiras, mas sim de fragmentos, setores delas, é um processo que consiste, essencialmente, em tomar emprestados e emprestar conceitos”.

Em nossa investigação lançaremos mão de conceitos próprios da sociologia – como, por exemplo, as abordagens relacionais do racismo que encontramos, entre outros, em autores como Antônio Sérgio Alfredo Guimarães e Carlos Hasenbalg e, ainda, perspectivas mais atuais, ligadas, por exemplo, ao emprego da categoria branquitude, na linha do que fazem autoras como Maria Aparecida Silva Bento e Edith Piza e Lia Vainer Schucman, e à ideia de resignificação do conceito de quilombismo, na linha do que propõem autores como Ilka Boaventura Leite e Petrônio Domingues, entre outros. De outro lado, invocaremos conceitos relacionados à história, em especial no sentido de reconstruir o contexto político e social vigente por ocasião dos marcos legais que examinaremos, caso em que análises históricas ganharam relevância para nossa pesquisa, na linha do que produziram, por exemplo, Célia Maria de Azevedo, José Murilo de Carvalho, José Gomes da Silva e Lígia Osório Silva, entre outros. Por fim, não deixaremos de recorrer a conceitos extraídos das ciências jurídicas e, aqui, inclusive, de aportes mais atuais relacionados ao tema do racismo, como a perspectiva pós-colonial, no sentido de compreender a relação entre a formação de sociedades coloniais, sua inserção na economia mundial, e o modo como este processo impactou na formação de relações racializadas, e ainda impacta em sua permanência.

Estas, portanto, as razões pelas quais compreendemos que a sociologia histórica se apresenta como método de investigação científica capaz de fornecer as ferramentas de que necessitamos para, afinal, compreender “se” e “como” se relacionam racismo estrutural e concentração fundiária na história do Brasil. Avancemos, agora, no sentido de fazer algumas aproximações teóricas e conceituais em relação àquele que, há pouco, apontamos como sendo o tema central de nossa investigação: o racismo estrutural.

## 1.2 Racismo estrutural

Nos tópicos anteriores cuidamos de apresentar o método que empregaremos na realização de nossa pesquisa. Passemos, a partir de agora, a examinar alguns conceitos que se afiguram essenciais para as análises que faremos nos capítulos subsequentes. Iniciaremos contextualizando as noções de raça e racialização. A seguir, conceituaremos racismo e percorreremos o trajeto que parte do racismo como um fenômeno individual e chega à noção de racismo como algo estrutural na sociedade e, ao mesmo tempo, estruturante das relações sociais. Por fim, acrescentaremos uma perspectiva que entendemos adequada para a utilização desta categoria em nossa pesquisa, qual seja, a ideia de branquitude, com o que imaginamos que estará sedimentado o caminho para, a partir do capítulo seguinte, avançar no exame do material empírico coletado.

### 1.2.1 Raça e racialização

Iniciemos pela delimitação dos conceitos de raça e racialização. Não pretendemos fazer aqui uma arqueologia dos termos, mas apenas uma contextualização que nos permita, em seguida, avançar no estudo do racismo e suas diversas formas de manifestação.

A maior parte da literatura acerca do assunto parece convergir no sentido de que o termo raça surge nas ciências naturais, tendo sido primeiramente adotado na Zoologia e na Botânica para o fim de classificar animais e plantas. Sua utilização como forma de classificar seres humanos, como veremos adiante, é um fenômeno ocorrido na modernidade (MUNAGA, 2003, pp. 1-2; ALMEIDA, 2019, p. 24). Não iremos nos ocupar em afastar as concepções biologizantes<sup>13</sup> em torno da palavra raça, pois entendemos que atualmente há quase nenhuma

---

<sup>13</sup> Concepções biologizantes acerca do termo *raça* foram muito adotadas entre o final do Século XIX e até aproximadamente a metade do Século XX, e tinham por característica considerar que os seres humanos poderiam ser classificados a partir de características fenotípicas e que, a um determinado grupo destas características, corresponderia um grau de capacidade mental, enquanto que a outros grupos, seriam atribuíveis graus inferiores de capacidade intelectual – estas teorias são também denominadas de racismo científico, porquanto pretendiam atribuir a um processo explícito de racismo aparência de científico. Estas concepções, contudo, já foram rechaçadas pela imensa maioria dos pesquisadores, especialmente após os trágicos eventos ocorridos na Segunda Guerra Mundial, bem como a partir da consolidação, no âmbito da UNESCO, da noção de que diferenças fenotípicas entre indivíduos e grupos humanos, assim como diferenças intelectuais, morais e culturais, não podem ser atribuídas, diretamente, a diferenças biológicas, mas devem ser creditadas a construções socioculturais e a condicionamentos ambientais (GUIMARÃES, 2009, PP. 23-24).

controvérsia no sentido de que tais acepções se encontram há muito superadas. No entanto, alguns aspectos históricos nos parecem relevantes, razão pela qual passamos a examiná-los.

Retomemos, então, a afirmação de que a utilização do termo raça para classificar seres humanos é um fenômeno próprio da modernidade. Com efeito, tal emprego se dá a partir do momento em que, no contexto dos grandes descobrimentos que marcaram o Século XV, o europeu é colocado diante da diferença, vale dizer, tratar-se-ia de um recurso adotado com o fim de categorizar ameríndios, africanos, orientais, e todos aqueles que não fossem europeus (MUNAGA, 2003, pp. 1-2). Sem pretender polemizar a respeito da origem, apenas registramos que autores como Francisco Bethencourt (2018, p. 35), por exemplo, apontam que o contato com o diferente – e também os primeiros empregos da ideia de raça como forma de classificar os sujeitos – remontam a períodos anteriores aos descobrimentos do Século XV, já se dando o emprego de tal expediente desde, pelo menos, o período das Cruzadas, entre os Séculos XI e XII. Seja como for, parece restar claro que é o contato com o diferente que conduz à necessidade de categorização, de classificação dos sujeitos.

É compreensível, em certa medida, que as primeiras classificações dos homens em torno da ideia de raça tenham surgido no momento em que se dá o contato com seres humanos que apresentam aparência e comportamentos estranhos àqueles que o homem europeu estava habituado, uma vez que toda classificação parte da identificação de semelhanças e diferenças, e a existência de significativas diferenças entre fenótipos humanos é um dado empírico incontestável (MUNAGA, 2003, p. 2). Ainda assim, o contexto no qual essas classificações emergem assume particular importância para a compreensão do fenômeno, dado que esse encontro entre o europeu e o não-europeu – seja no Século XI, seja a partir do Século XV – não se deu de forma neutra, pacífica, pelo contrário, ocorreu sempre num ambiente que envolveu disputas por territórios, o controle de rotas comerciais, e a definição, enfim, das posições de conquistadores e conquistados, de dominadores e dominados. Daí que também as classificações que forjadas por meio deste encontro serão, desde sempre, marcadas pela violência intrínseca ao processo do qual decorrem e, por isso mesmo, carregadas de hierarquizações.

O que se quer dizer, portanto, é que ainda que as primeiras formas de classificar as diferenças visíveis entre grupos humanos tenham invocado o termo raça para agrupar os sujeitos a partir de critérios que levavam em conta aspectos essencialmente fenotípicos, como cor da pele, cor dos olhos, e tipos de cabelo; e mesmo quando se acrescentam critérios morfológicos mais detalhados, como formato do nariz, espessura dos lábios, formato do

crânio, entre outros, para tentar aperfeiçoar as classificações supostamente científicas de raça (SCHWARCZ, 1993, pp. 48-50), o que estava acontecendo, em verdade, não era uma simples classificação entre sujeitos diferentes, mas já um processo de racialização hierarquizada, porque em momento algum essas tentativas de classificação podem ser tomadas como um fato isolado do contexto histórico e social no qual ocorreram, vale dizer, em momento algum a definição de raças prescindiu da atribuição de caracteres valorativos que inspiraram as características atribuídas a uma ou outra raça. A propósito, afirma Kabenguele Munaga:

Se os naturalistas dos séculos XVIII-XIX tivessem limitado seus trabalhos somente à classificação dos grupos humanos em função das características físicas, eles não teriam certamente causado nenhum problema à humanidade. Suas classificações teriam sido mantidas ou rejeitadas como sempre aconteceu na história do conhecimento científico. Infelizmente, desde o início, eles se deram o direito de hierarquizar, isto é, de estabelecer uma escala de valores entre as chamadas raças. O fizeram erigindo uma relação intrínseca entre o biológico (cor da pele, traços morfológicos) e as qualidades psicológicas, morais, intelectuais e culturais. (MUNAGA, 2003, p. 3).

Não é por outra razão, afinal, que Lia Vainer Schucman, ao traçar um breve histórico das acepções em torno do termo raça, irá constatar que tanto as teorias monogenistas quanto as teorias poligenistas<sup>14</sup> – dualidade que dominou os debates científicos relacionados ao conceito de raça durante boa parte do Século XIX – representarão, ao fim e ao cabo, tentativas de tornar científico um processo de hierarquização. Afirma Lia: “os dois tipos de classificação da diversidade humana produziram ideias que hierarquizaram os seres humanos, uma pelo conceito de superioridade biológica e outra pelo conceito de superioridade cultural”, e conclui a autora que “em ambos os casos a civilização branca europeia foi privilegiada na escala hierárquica” (SCHUCMAN, 2020, p. 78).

O processo de racialização emerge, portanto, inserido no contexto maior de um movimento que nos acostumamos a chamar de colonização, e que Achile Mbembe afirmará que tinha por objetivo “inscrever o colonizado na modernidade, mas que, em decorrência de sua vulgaridade, de sua brutalidade e de sua má fé, o fizeram um perfeito exemplo de antiliberalismo” (MBEMBE, 2014, p. 170). Com efeito, a compreensão de que este processo

---

<sup>14</sup> Em linhas gerais, as teorias monogenistas, fortemente inspiradas pela Teologia, partiam do pressuposto de que as raças humanas possuem uma origem comum: Adão, e que as diferenças entre elas decorreriam menos de aspectos biológicos, e mais de processos culturais – relacionados a virtuosidade (raças mais próximas da perfeição) e degeneração (raças mais distantes da ideia de perfeição); as teorias poligenistas, por sua vez, partiam da ideia de que às raças humanas corresponderiam diferenças de natureza biológica, vale dizer, haveria uma diferença relacionada à própria origem das raças, e daí resultariam distinções primordialmente fenotípicas, a estas se associando diferenças morais e culturais. Ainda que ambas tenham recebido aportes da teoria da evolução das espécies, de Charles Darwin, as duas visões interpretavam, de maneiras diferentes, o conceito de evolução: o monogenismo relacionava-se mais a uma ideia de evolução cultural, ao passo que o poligenismo possuía relação com uma ideia de evolução biológica (SCHWARCZ, 1993, pp. 48-49).



originário de racialização se dá no contexto do estabelecimento de relações entre colonizadores e colonizados é fundamental para que se compreenda de que modo opera, afinal, essa hierarquização. Trata-se de um processo complexo, que envolve a atribuição de valores e significados culturais, ora positivos – os elementos culturais ligados aos colonizadores serão sempre associados a qualidades como dinamismo, desenvolvimento, profundidade – e ora negativos – em contraposição, tudo o que disser respeito à cultura dos colonizados será tratado como algo exótico, curioso, pitoresco, jamais remetendo a uma cultura estruturada (FANON, 2021, p. 13). Nesse sentido, ainda, oportuno invocar a lição de Albert Memmi, uma vez que de clareza ímpar no sentido de descrever o modo como se dá a desumanização do sujeito colonizado:

Pouco importa ao colonizador o que o colonizado verdadeiramente é. Longe de querer apreender o colonizado em sua realidade, ele se preocupa em fazê-lo sofrer essa indispensável transformação. E o mecanismo dessa remodelagem do colonizado é, por si só, esclarecedor.

Ele consiste primeiramente, em uma série de negações. O colonizado *não é* isto, *não é* aquilo. Jamais é considerado positivamente; se o é, a qualidade concedida está ligada a uma *falta* psicológica ou ética. É o caso da hospitalidade árabe, que dificilmente passa por um traço negativo. Se prestarmos atenção, descobrimos que o elogio provém de turistas, de europeus de passagem, raramente de colonizadores, isto é, de europeus habitantes da colônia. Uma vez instalado, o europeu não aproveita mais esta hospitalidade, interrompe as trocas, contribui para as barreiras. Ele rapidamente muda de paleta para pintar o colonizado, que se torna invejoso, retirado, exclusivo, fanático. Em que se transforma a famosa hospitalidade? Já que não pode negá-la, o colonizador destaca então suas sombras, suas consequências desastrosas. (...) Assim se degradam, uma a uma, todas as qualidades que fazem do colonizado um homem. E a humanidade do colonizado, recusada pelo colonizador, torna-se, de fato, para ele opaca. (...) Enfim, o colonizador nega ao colonizado o mais precioso direito reconhecido à maior parte dos homens: a liberdade. As condições de vida feitas para o colonizado pela colonização não a levam em conta em nenhuma maneira, nem sequer a supõem. O colonizado não dispõe de saída para deixar seu infortúnio: nem de saída jurídica (a naturalização), nem de saída mística (a conversão religiosa). O colonizado não é livre para decidir se é colonizado ou não colonizado. (MEMMI, 2007, pp. 121-124).

Lógica idêntica é encontrada de modo recorrente na literatura acerca dos aspectos culturais que envolvem a presença do negro africano na América. Com efeito, no contexto Latino-americano, e especialmente brasileiro, é notável o modo como o negro, e tudo o que se relaciona a aspectos culturais da africanidade – religião, dança, vestes, costumes em geral – é historicamente estereotipado como algo exótico, pitoresco, folclórico, e o próprio negro é visto com um tipo social singular, como outra raça e que possui outra forma de pensar, de agir, num processo que, mesmo com as transformações sociais do Século XX, não desaparece – ainda que o negro dele pretenda se desvencilhar – pois se trata de um processo social que é reproduzido, menos por vontade e decisão do negro, e mais por determinação das relações de interdependência engendradas em nossa conformação social (IANNI, 1988, pp. 71-77). Nesse

contexto, Ilka Boaventura Leite (1999, p. 125) irá pontuar que a folclorização emerge como “uma arma mais ágil, cortante, que demarca a fronteira entre a reflexão e o ensurdecimento, que distorce e estereotipa o outro, inibindo a ação transformadora”.

A desvalorização dos povos colonizados em uma escala hierárquica que colocava os colonizadores na posição de superioridade consistiu, em verdade, uma estratégia que se manifestou pelos mais diversos modos. Veja-se, apenas a título de exemplo, que o primeiro atlas impresso de que se tem notícia, publicado em 1570, na Antuérpia, por Abraão Ortélio, continha em sua abertura a ilustração de um grande frontispício, no qual apareciam quatro figuras humanas, cada uma representando um continente. A figura posicionada na parte superior do frontão, ilustrando a Europa, aparece portando uma coroa, em meio a sinais de poder e riqueza (é a única das quatro completamente vestida e calçada, envolta em meio a globos terrestres e frutas, porta ainda um cetro e uma cruz), em posições simétricas, em patamares laterais do frontispício, aparecem as figuras alusivas à Ásia, parcialmente vestida, porém descalça; e à África, cuja figura humana é apresentada praticamente desnuda. Por fim, na parte inferior da ilustração aparece a figura que alude à América, completamente sem roupas, deitada no chão em meio a flechas e arcos, portando em uma das mãos uma cabeça decepada, em explícita alusão à ideia de canibalismo (BETHENCOURT, 2018, pp. 102-104).

O sucesso, contudo, desta estratégia de atribuição de juízos valorativos ao longo do tempo, vale dizer, a sua persistência no imaginário de colonizadores e colonizados de modo a engendrar por longos períodos a conformação de relações sociais, depende de um passo fundamental: a cultura do colonizado não pode ser completamente aniquilada, faz-se necessário que ela permaneça presente, a fim de que jamais se perca o referencial negativo, que dará a medida da hierarquização, como uma espécie de “outro lado da moeda” em relação ao referencial positivo, do colonizador. Nesse sentido, descreve Fanon:

(...) a implantação do regime colonial não traz consigo a morte da cultura autóctone. Pelo contrário, a observação histórica diz-nos que o objetivo procurado é mais uma agonia continuada do que um desaparecimento total da cultura preexistente. Esta cultura, outrora viva e aberta ao futuro, fecha-se, aprisionada no estatuto colonial, estrangulada pela canga da opressão. Presente e simultaneamente mumificada, depõe contra os seus membros. Com efeito, define-os sem apelo. A mumificação cultural leva a uma mumificação do pensamento individual. A apatia tão universalmente apontada dos povos coloniais não é mais do que a consequência lógica desta operação. A acusação de inércia que constantemente se faz ao “indígena” é o cúmulo da má-fé. Como se fosse possível que um homem evoluísse de modo diferente que não no quadro de uma cultura que o reconhece e que ele decide assumir (FANON, 2021, p. 11).

Deste modo, aspectos relevantes do convívio social são objeto permanente de ataque do processo de colonização, e de seus desdobramentos como, no caso do Brasil, a escravização de negros africanos. Assim que, por exemplo, o isolamento cultural imposto pelo regime escravista será apontado como uma das principais causas para a anomia social que se impõe aos negros após o fim do regime de cativo, impondo limitações à sua inserção no mercado de trabalho mas, para além disso, relacionando-se diretamente ao que costuma ser apontado como a apatia dos “homens de cor” diante do cenário de desorganização social no qual se encontravam imersos – como se, de outro modo, fosse possível que tivessem encontrado sorte diversa nas condições sociais que experimentaram (FERNANDES, 2021, pp. 244-266).

Neste momento é importante fazer um esclarecimento: a superação de noções biologizantes em torno do termo raça, e também a tomada de consciência no sentido de que o processo de racialização se dá, desde sempre, de modo perverso, voltado à hierarquização dos sujeitos racializados, não devem ser invocados como justificativas para que se abandone a utilização do termo raça em trabalhos científicos, com a vênua de autores que protestam por tal abandono<sup>15</sup>. Entendemos, com efeito, que ainda que a noção de raça para classificar seres humanos seja uma construção que respaldo algum encontra nas ciências naturais, há que se reconhecer que, uma vez criada, ela converte-se em uma categoria social que, tal como outras categorias sociais – como classe ou gênero – produz efeitos reais sobre os sujeitos em relação aos quais incide (BONILLA-SILVA, 2020, p. 33). Daí que, em nosso sentir, mostra-se adequada a posição de autores que sustentam ser justamente em face do histórico e persistente processo de discriminação que toma a raça como elemento central que se deve seguir utilizando o termo como forma de reforçar os esforços antirracistas. É dizer, e aqui invocamos o questionamento que faz Antônio Sérgio Alfredo Guimarães, “se não for à ‘raça’, a que atribuir as discriminações que somente se tornam inteligíveis pela ideia de ‘raça’?” (GUIMARÃES, 2009, p. 27).

Daí porque adotaremos, para os fins da presente pesquisa, a concepção de Antônio Sérgio Alfredo Guimarães, no sentido de que não faz sentido pensar em raça de forma dissociada de uma ideologia ou teoria taxonômica que a oriente, o que o autor identificará por racialismo. Deste modo, Guimarães irá sustentar que racialismo corresponde a “um sistema de marcas físicas (percebidas como indeléveis e hereditárias), ao qual se associa uma ‘essência’,

---

<sup>15</sup> Para um aprofundamento de posições que defendem o abandono do conceito de raça na atualidade, ver, entre outros: GILROY, Paul. *Race ends here*. Abingdon, Oxford: *Ethnic and Racial Studies*, vol. XXI, n.º 5, pp. 838-847 *apud* GUIMARÃES, 2002, pp. 48-60.

que consiste em valores morais, intelectuais e culturais” (GUIMARÃES, 2009, p. 30). Vai na mesma linha a lição de Silvio Almeida, ao afirmar que, por sua conformação histórica, raça opera a partir de dois registros básicos que se entrecruzam e complementam, senão vejamos:

1. como característica biológica, em que a identidade racial será atribuída por algum traço físico, como a cor da pele, por exemplo; 2. como característica étnico-cultural, em que a identidade será associada à origem geográfica, à religião, à língua ou outros costumes, “a uma certa forma de existir” (ALMEIDA, 2019, pp. 30-31).

Destarte, o termo raça deve ser compreendido como um conceito sociológico, relacional, historicamente situado, de tal modo que, para uma adequada compreensão acerca de seu emprego, não se pode desprezar a relevância de elementos fenotípicos, dado que estes formarão o conjunto inicial de caracteres, de marcas indelévels, que identificará os membros do grupo racializado, mas aos quais se deverá, necessariamente, associar elementos valorativos que decorrem de uma ideologia, orientada pela hierarquização das raças dentro de um contexto mais amplo: no caso do Brasil, um contexto que envolverá a colonização e o processo de escravização que atingiu preponderantemente o negro africano (FERNANDES, 2021, p. 73).

### ***1.2.2 Racismo estrutural: um longo percurso***

Assentada nossa compreensão acerca de como devem ser utilizados os termos raça e racialização na atualidade, procuraremos, a partir de agora, conceituar racismo estrutural, buscando compreender o que diferencia tal conceito de outras formas de racismo, bem como pontuar os dilemas e impasses teóricos a respeito do conceito. Para tanto, impõe-se que façamos uma primeira distinção de termos, no intuito de sedimentar o caminho de pretendemos percorrer. Com efeito, há que se esclarecer o que significam as noções de *preconceito racial*, *discriminação racial* e, enfim, *racismo*.

Em linhas gerais, o preconceito racial pode ser descrito como um processo mental a partir do qual um indivíduo formula percepções negativas em relação a outros indivíduos, em decorrência de atribuir-lhes o pertencimento a um grupo racializado, ao qual, por sua vez, são associados juízos valorativos negativos (ALMEIDA, 2019, p. 32). Esta conceituação delineada por Silvio Almeida aproxima-se, a nosso ver, da noção que a literatura a respeito do termo preconceito tem designado como sendo sua perspectiva psicológica. Com efeito, a

partir desta abordagem o preconceito corresponderia à formulação de percepções negativas por parte de indivíduos e grupos em relação a outros indivíduos e grupos, em decorrência da identificação destes com categorias tidas como inferiores, associando-se a este processo de construção mental, ainda, elementos como irracionalidade, autoritarismo, ignorância, pouca disposição à abertura mental e inexistência de contato ou pouca convivência com membros identificados com os grupos inferiorizados (RIOS, 2008, p. 16).

Discriminação racial, a seu turno, corresponderia à atribuição de tratamento diferenciado a membros de grupos racialmente inferiorizados, de tal modo que o pressuposto fundamental da discriminação corresponderia à existência de uma relação de poder entre os sujeitos, por meio da qual aquele que discrimina tem a possibilidade de atribuir desvantagens em relação àquele que, por conta da raça, é discriminado (ALMEIDA, 2019, p. 32). É importante ter claro que, à noção de discriminação como sendo um comportamento violador do princípio da igualdade, deve-se associar a atribuição de posições de desvantagem aos indivíduos ou grupos que são objeto da discriminação, a fim de resguardar situações nas quais a atribuição de um tratamento desigual, para além de não ser maléfica, possa ser considerada necessária (RIOS, 2008, p. 19), é o que ocorre, por exemplo, nas chamadas ações afirmativas, caso em que a concessão de um tratamento diferenciado busca promover a equiparação de uma situação de desequilíbrio entre grupos, não se cogitando, assim, da ocorrência de discriminação prejudicial em tal situação. À noção de discriminação racial se correlaciona a perspectiva sociológica de preconceito, a qual coloca em evidência as relações intergrupais e o modo como, no âmbito destas relações, “desenvolvem-se e expressam-se atitudes negativas e depreciativas, além de comportamentos hostis e discriminatórios em relação aos membros de um grupo por pertencerem a este grupo” (RIOS, 2008, p. 17).

A partir do que foi dito até aqui, parece-nos possível afirmar que o preconceito racial, ao menos na acepção psicológica do termo preconceito, é um fenômeno que opera no âmbito da construção mental e que, por isso mesmo, pode, ou não, se converter em discriminação racial (ALMEIDA, 2019, p. 32); enquanto que esta, por sua vez, se verifica quando o preconceito racial é “colocado em movimento”, ou seja, deixa o âmbito das construções mentais e adentra na seara das interações sociais, ocasionando a atribuição de posições de desvantagem a indivíduos ou grupos em razão de um processo precedente de racialização.

Convém registrar, agora, que a discriminação pode se dar de dois modos: discriminação direta e discriminação indireta. Com efeito, a discriminação direta é aquela que

se caracteriza pela intenção que o agente possui de atribuir posição de desvantagem ao sujeito contra o qual o ato discriminatório é praticado, vale dizer, trata-se de situação na qual se pressupõe a existência de vontade de discriminar (MOREIRA, 2017, p. 102). A discriminação indireta, por outro lado, pode ser definida como um processo por meio do qual a posição de desvantagem de determinados grupos racializados é perpetuada no bojo de relações sociais a partir da adoção de condutas que, ainda que não visem diretamente a discriminação, adotam uma suposta “neutralidade racial” que reforça um quadro de desigualdade preexistente (ALMEIDA, 2019, p. 33). Daí que a discriminação indireta é “marcada pela ausência de intencionalidade explícita de discriminar pessoas. Isso pode acontecer porque a norma ou prática não leva em consideração ou não pode prever de forma concreta as consequências da norma” (MOREIRA, 2017, p. 102). Para Roger Raupp Rios (2008, p. 21), a discriminação indireta diz respeito a “realidades permanentes que se reproduzem e se reforçam ao longo do tempo por meio da manutenção de medidas aparentemente neutras, mas efetivamente discriminatórias”.

Delimitadas, ainda que brevemente, as noções essenciais em torno dos termos preconceito racial e discriminação racial, encontramos-nos em condições de avançar em direção à conceituação de racismo. Contudo, a compreensão acerca de como o racismo se torna uma categoria analítica para as ciências sociais demanda, antes, uma retomada de como as discussões em torno da ideia de raça e preconceito racial surgiram e se transformaram ao longo do tempo entre teóricos brasileiros e estrangeiros.

No cenário teórico e político brasileiro, as primeiras teorizações acerca da existência de raças humanas remontam às últimas décadas do Século XIX, quando já se avizinhava no horizonte das elites intelectuais e políticas a possibilidade da abolição do regime servil e, como consequência, a instauração da “igualdade política e formal entre todos os brasileiros, e mesmo entre estes e os africanos escravizados” (GUIMARÃES, 2004, p. 11). Impunha-se, portanto, a difusão de teorias científicas que justificassem as enormes desigualdades sociais existentes entre diferentes grupos raciais, a fim de naturalizar a posição de inferioridade ocupada pelos negros, e, com isso, assegurar que a extinção da barreira formal, e legal, do regime de cativo não representasse qualquer possibilidade de inclusão material do negro em uma sociedade que, afinal, se pretendia branca. A propósito, calha mencionar a análise de Mariza Corrêa acerca das ideias de um dos teóricos que se destacou neste período, o médico Raimundo Nina Rodrigues. Diz a autora:

É como se, com a eliminação da barreira jurídica da escravidão e a visibilidade que, talvez por isso, a ‘miscigenação’ parecia assumir naquele momento, se explicitasse também a diferença entre as velhas táticas de separação, de exclusão, utilizadas pelas classes dominantes e essa nova, de procurar o perigo potencial, virtual que o negro passava a representar. Liberto o escravo, tornava-se óbvia a entrada do negro numa sociedade que se queria branca, uma entrada possível ou visível em todos os brancos: “na Bahia”, dizia Nina Rodrigues, “todas as classes estão aptas a se tornarem negras”. (...) Essa preocupação, como veremos, não se esgotava na enumeração de falhas biológicas vistas como o resultado inevitável de cruzamentos desiguais, mas se expressaria também na denúncia do perigo virtual do sangue negro contaminar culturalmente as outras categorias sociais (CORRÊA, 2001, pp. 135-136).

Destarte, rapidamente difundiram-se na elite intelectual brasileira, notadamente por meio da Escola de Medicina da Bahia e da Escola de Direito do Recife, as ideias relacionadas ao racismo científico, segundo as quais, a inferioridade da raça negra se justificaria por questões inatas, biológicas, que se tornariam evidentes a partir de aspectos como maiores índices de criminalidade, maior incidência de deficiências físicas e mentais, entre outros aspectos, sempre prejudiciais ao grupo inferiorizado. Ademais, para o racismo científico a própria miscigenação estaria fadada ao insucesso, dado que, dos cruzamentos entre raças diferentes, o resultado seria sempre o surgimento de raças degeneradas (SCHWARCZ, 1993, p. 62-86).

É apenas a partir da década de 1930 que o racismo científico perde espaço e passam a ganhar relevo estudos antropológicos de autores como Gilberto Freyre, que “fizera da miscigenação e da ascensão social dos mulatos as pedras fundamentais de sua compreensão da sociedade brasileira” (GUIMARÃES, 2004, p. 16). Destarte, a ideia de democracia racial era construída a partir de uma interpretação benevolente do passado escravista, e apoiada em uma visão otimista da mestiçagem, procurando, assim, reinventar uma história de boa convivência, paz e harmonia que, ao fim e ao cabo, caracterizaria o nosso país (JACCOUD, 2008, p. 51). Com efeito, os estudos de Freyre, que influenciaram toda uma geração de teóricos, consistiam em afirmar que, no Brasil, não havia preconceito racial ou relações de ódio entre as raças, que as classes não eram rigidamente definidas a partir da cor da pele, que gradativamente o mestiço estaria se incorporando à sociedade e à cultura nacionais e, ainda, que com o tempo o próprio negro acabaria desaparecendo e dando lugar a uma figura mestiça, com tipo físico e cultura tipicamente brasileiros (GUIMARÃES, 2004, p. 16). Nascia, assim, a ideia de democracia racial, expressão que passaria a ser para sempre relacionada aos pressupostos do pensamento de Gilberto Freyre, ainda que o autor jamais a tenha usado<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> O termo “democracia racial” teria aparecido primeiramente em artigos de Roger Bastide, publicados ainda no ano de 1940 (JACCOUD, 2008, p. 51), mas definitivamente consolidado por Arthur Ramos, no ano de 1941

Durante toda a primeira metade do Século XX os estudos sobre relações raciais no Brasil seriam pautados por uma discussão a respeito da existência, ou não, de preconceito racial em nosso país, ou se este preconceito seria, na verdade, um preconceito de cor, e não propriamente de raça, ou, ainda, se a desigualdade brasileira seria explicada em termos de preconceitos de classe<sup>17</sup>, ou seja, as discussões focavam mais na compreensão do fenômeno do preconceito do que propriamente na ideia de desigualdade racial. A partir dos anos de 1950, quando a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, financia a realização de uma série de estudos e pesquisas sobre relações raciais no Brasil, ocorre uma virada epistemológica nos estudos sobre raça, relações raciais e preconceito em nosso país. Emerge, a partir deste momento, toda uma escola de pesquisadores, da qual o grande expoente foi Florestan Fernandes, que procurará compreender em que medida as desigualdades sociais brasileiras decorreriam de incompatibilidades entre a ordem escravocrata, que vigorou por mais de trezentos anos, e a nova ordem competitiva que se formou após o fim da abolição e, naquele momento, se encontrava em pleno desenvolvimento. O foco destes autores, em última análise, passava a ser a compreensão a respeito de como a permanência de elementos do regime escravocrata ainda se apresentava como um óbice à consolidação da ordem competitiva e à inclusão do negro neste processo. Com efeito, vejamos o que dizia Florestan Fernandes a respeito deste tema:

Tomando-se a rede de relações raciais como ela se apresenta em nossos dias, poderia parecer que a desigualdade econômica, social e política, existente entre o ‘negro’ e o ‘branco’, fosse fruto do preconceito de cor e da discriminação racial. A análise histórico-sociológica patenteia, porém, que esses mecanismos possuem outra função: a de manter a distância social e o padrão correspondente de isolamento sócio-cultural, conservados em bloco pela simples perpetuação indefinida de estruturas parciais arcaicas. Portanto, qualquer que venha a ser, posteriormente, a importância dinâmica do preconceito de cor e da discriminação racial, eles não criaram a realidade pungente que nos preocupa. Esta foi herdada, como parte de nossas dificuldades em superar os padrões de relações raciais inerentes à ordem social escravocrata e senhorial. Graças a isso, ambos não visavam, desde o advento da Abolição, instituir privilégios econômicos, sociais e políticos, para beneficiar a ‘raça branca’. Tinham por função defender as barreiras que resguardavam, estrutural e dinamicamente, privilégios já estabelecidos e a própria posição do ‘branco’ em face do ‘negro’, como raça dominante (FERNANDES, 2021, p. 270).

---

durante a Conferência Anual sobre Raça da *World Citizens Association*, na cidade de Chicago, Estados Unidos, ao passo que Gilberto Freyre, em seus estudos, teria dado preferência a expressões como “democracia social” e “democracia étnica” (GUIMARÃES, 2004, p. 21).

<sup>17</sup> Entre as décadas de 1930 e 1950 estabeleceu-se um certo diálogo entre autores norte-americanos e brasileiros a respeito da natureza das desigualdades raciais nos dois países, notadamente porque “os primeiros cientistas sociais negros americanos, seguindo Franz Boas, desfizeram-se da armadilha da definição biológica de “raça”, que explicava a condição social dos negros a partir da hipótese de sua inferioridade inata, para realçarem, analisarem e discutirem a heterogeneidade social, política e cultural do meio negro, concentrando-se na hipótese de que a discriminação racial era o principal obstáculo para o progresso social, político e cultural dos negros naquele país (WILLIAM JR., 1996, *apud* GUIMARÃES, 2004, p. 14).



Em que pese essa virada epistemológica tenha significado um avanço importante no estudo das relações raciais no Brasil, uma vez que os autores desta geração procuraram discutir preconceito de cor e preconceito racial – porém, agora problematizando a ideia de “democracia racial” – há que se pontuar que tais estudos não chegaram a desenvolver o conceito de racismo e tampouco aplicaram tal termo como categoria analítica para explicar as desigualdades brasileiras. Com efeito, racismo permanecia sendo entendido apenas como uma doutrina ou ideologia, a qual naturalmente seria deixada de lado quando o preconceito fosse superado paulatinamente pelos avanços e transformações da sociedade de classes e pelo processo de modernização que se encontrava em curso (GUIMARÃES, 2004, p. 24). Noutras linhas, pautava-se ainda na ideia de que o preconceito contra os negros decorria de questões econômicas e, na medida em que o progresso os alcançasse, o preconceito deixaria de existir.

É apenas na década de 1970 que emerge um movimento mundial no sentido de utilizar o termo racismo para se referir não apenas a ideologias, mas também a práticas e atitudes que, fundadas em crenças a respeito da superioridade de uma determinada raça em relação a outras, produzem discriminação racial e naturalizam a imposição de desvantagens raciais aos grupos inferiorizados (BANTON; MILES, 1994, p. 276 *apud* GUIMARÃES, 2004, p. 25). No Brasil, um dos autores que primeiramente procura trazer a discriminação racial e o racismo para o centro dos estudos sobre desigualdade e relações raciais é Carlos Hasenbalg, a partir da publicação do livro *Discriminação e Desigualdades Raciais no Brasil*, em 1979. Com efeito, o autor sustentará que as relações de poder engendradas durante o período escravocrata criaram um sistema de opressão racial que não desapareceu com a abolição do regime servil, dado que a estrutura social permaneceu fornecendo vantagens cumulativas aos brancos em prejuízo dos não brancos. Noutras linhas, a novidade que os estudos de Hasenbalg traz para o debate é precisamente “a primazia que esse autor outorga à ‘raça’ como fator explicativo para as desigualdades entre brancos e não-brancos” (MELLO, 2018, p. 199), e não mais o preconceito apenas. A propósito, vejamos o que diz Carlos Hasenbalg:

(...) se o racismo (bem como o sexismo) torna-se parte da estrutura objetiva das relações políticas e ideológicas capitalistas, então a reprodução de uma divisão racial (e sexual) do trabalho pode ser explicada sem apelar para o preconceito e elementos subjetivos. (...) Em qualquer época e lugar específicos, após a abolição do escravismo, os negros ocuparam um certo conjunto de posições nas relações de produção e distribuição. A evidência disponível sugere também que estas posições foram (e são) diferentes daquelas ocupadas pelos brancos. (...) a população negra tem sido explorada economicamente; os exploradores foram principalmente classes ou frações de classes economicamente dominantes brancas, indo de rentistas da terra até o capital monopolista. Os beneficiários da exploração foram identificados. Estes resultados

podem ser facilmente incorporados às mais simples versões do modelo dicotômico da teoria de classes. Contudo, a teoria colonial afirma que a opressão racial beneficia não apenas os capitalistas, mas também a maioria da população branca – isto é, aqueles brancos sem propriedade dos meios de produção.

A saída deste impasse teórico é que, efetivamente, a opressão racial beneficia capitalistas brancos e brancos não-capitalistas, mas por razões diferentes. Em termos simples, os capitalistas brancos beneficiam-se diretamente da (super) exploração dos negros, ao passo que os outros brancos obtêm benefícios mais indiretos. A maioria dos brancos aproveita-se do racismo e da opressão racial, porque lhe dá uma vantagem competitiva, vis-à-vis a população negra, no preenchimento das posições da estrutura de classes que comportam as recompensas materiais e simbólicas mais desejadas (HASENBALG, 2005, pp. 121-122)

A sociologia acerca das relações raciais no Brasil, ao longo das décadas de 1980 e 1990, foi fortemente influenciada pelas ideias de Carlos Hasenbalg, tendo se multiplicado o número de pesquisas e estudos que procuravam evidenciar, a partir da aplicação de modelos matemáticos e métodos empíricos de pesquisa, a existência de mecanismos de discriminação racial em funcionamento na sociedade. Esse crescimento empírico, contudo, não teria se dado sobre bases teóricas e sociológicas bem estabelecidas, de modo que uma das questões centrais ainda residiria em estabelecer em termos mais precisos o próprio conceito de racismo (GUIMARÃES, 2004, pp. 27-28).

Na mesma linha, Luiz Augusto Campos (2017, p.1) pondera que “embora o racismo seja encarado como um dos principais males da modernidade, o estudo de suas causas, dinâmicas e consequências ainda esbarra em obstáculos metodológicos e teóricos”, seja porque o debate público sobre o assunto é constantemente interdito em decorrência da carga política que veicula, seja porque é grande a pluralidade de definições e contextos nos quais o termo é empregado, circunstâncias que acabam dificultando a formulação de um conceito capaz de ser utilizado como categoria analítica empírica. Daí que o autor, a partir de uma revisão de três das principais linhas teóricas que buscam explicar o fenômeno, propõe como contribuição a formulação de um conceito tridimensional de racismo, a partir da articulação entre as dimensões ideológica, atitudinal e estrutural do conceito, ideia que passaremos a examinar de forma mais detalhada.

O primeiro enquadramento conceitual revisado por Luiz Augusto Campos é aquele segundo o qual o conceito de racismo estaria mais associado à existência de uma ideologia a partir da qual grupos raciais são separados de acordo com atributos e características, de modo que a determinados grupos são sempre atribuídas características positivas enquanto que, a outros, seriam sempre atribuídas características negativas. A ideologia – termo que aqui é empregado no sentido de “um conjunto vulgar de significados do senso comum, algo sem

uma estrutura lógica e que incluiria em seu interior elementos como estereótipos raciais e representações relativamente desestruturadas e incoerentes” (MILES, 2004, *apud* CAMPOS, 2017, p. 4) – opera neste processo de modo diverso do preconceito, compreendido como generalizações emotivas e percepções prévias, e também da discriminação, entendida como atribuição de tratamento diferencial (CAMPOS, 2017, p. 4). Para os teóricos que defendem este enquadramento, a ideologia assume precedência causal em relação a aspectos práticos ou estruturais do racismo, ou seja, ainda que não neguem que o racismo ocorre por meio de comportamentos, práticas, atitudes, que podem inclusive fazer parte de uma estrutura social mais ampla e complexa, sustentam que a ideologia a respeito das raças seria a causa para o racismo, uma vez que somente a presença de ideias e crenças é que tornaria possível distinguir o racismo de outras formas de concessão de tratamento diferencial, como as distinções em razão de classe, o sexismo, a intolerância religiosa, entre outros (CAMPOS, 2017, p. 4). De fato, para muitos autores o conceito de racismo relaciona-se diretamente a processos históricos de racialização, por meio dos quais ideologias foram utilizadas para justificar a atribuição de posições de vantagem e desvantagem a determinados grupos raciais ao longo do tempo. Deste modo, há quem afirme que o racismo constitui “uma ideologia necessária para justificar o processo de escravização dos povos africanos, a colonização e a expansão do capitalismo, bem como a ideia de pureza racial que levou ao extermínio dos judeus durante a Segunda Guerra Mundial” (SCHUCMAN, 2020, pp. 78-79).

Prosseguindo, o segundo enquadramento revisitado por Luiz Augusto Campos é aquele que atribui às práticas maior peso na definição do que vem a ser racismo, de modo que atos concretos de discriminação racial teriam precedência causal em relação a crenças, ideologias ou desvantagens estruturais de determinados grupos (CAMPOS, 2017, p. 6). Os autores que militam a favor desta linha argumentativa não ignoram o papel das ideologias na produção ou reprodução de atos de discriminação racial, apenas ponderam que, isoladamente, crenças e convicções não possuem consequências sociológicas relevantes. Ademais, destacam que, por vezes, “as atitudes são muito mais emotivas, irracionais e reativas e, por isso, nem sempre possuem uma ideologia identificável como causa” (CAMPOS, 2017, p. 6), não sendo por outra razão que formas sutis de discriminação racial, como a discriminação indireta, por exemplo, costumam ser associadas a este tipo de enquadramento conceitual. Silvio Almeida, a propósito, afirma que o “racismo é uma forma sistemática de discriminação que tem a raça como fundamento, e que se manifesta por meio de práticas conscientes ou inconscientes que culminam em desvantagens ou privilégios para indivíduos, a depender do grupo racial ao qual

pertençam” (ALMEIDA, 2019, p. 32), evidenciando, assim, a relevância da dimensão atitudinal em seu conceito. Nessa perspectiva, o racismo representaria a reiteração, de forma sistemática, consciente ou não, da prática de atos de discriminação racial, a qual, como vimos anteriormente, pode ser direta ou indireta.

Na sequência, o terceiro enquadramento revisado por Campos é aquele que atribui precedência causal às estruturas como origem do racismo enquanto fenômeno social. Destarte, as teorias do racismo que enfocam estruturas, sistemas e instituições enxergam tais mecanismos, não apenas como incentivos potenciais de conflitos entre grupos raciais, mas como os princípios causais que engendram o racismo em si (CAMPOS, 2017, p. 9). Conforme o autor, as argumentações em torno da ideia de um racismo estrutural emergem a partir do momento em que tanto as teorias que atribuem precedência causal às ideologias, quanto aquelas que o fazem em relação às práticas discriminatórias acabam se mostrando insuficientes para explicar como é possível que em sociedades que condenam explicitamente o racismo, e nas quais a maioria das pessoas afirma categoricamente que a raça não é um dado relevante, o racismo ainda continue operando em níveis elevados (CAMPOS, 2017, p. 9). Novamente, a divergência com relação aos enquadramentos anteriores é menos em relação a aspectos ontológicos e mais no que diz respeito à compreensão do que representa maior peso na definição do fenômeno sociológico, razão pela qual, os autores que atribuem a fatores estruturais a precedência causal do racismo compreendem que ideologias e práticas são importantes, mas de modo secundário: ideologias funcionariam como discursos criados para justificar e legitimar o sistema racista e não propriamente como suas causas primordiais (FEARGIN, 2006, p. 90, *apud* CAMPOS, 2017, p. 9), enquanto que as práticas seriam mais uma consequência do modo como as relações se estruturam e menos uma causa dessa estruturação.

Os três enquadramentos resenhados por Luiz Augusto Campos possuem, sob o aspecto teórico e analítico, limitações e potencialidades. Com efeito, as concepções que atribuem maior peso ao aspecto ideológico mostram-se insuficientes a partir do momento que se constata que as práticas de discriminação racial, na atualidade, são cada vez mais sutis, desvinculadas de discursos explícitos de racismo. A propósito, George Fredrickson afirma que “o racismo tende a perder o significado original [de doutrina] e se tornar um sinônimo de padrões de ação que servem para criar ou preservar relações desiguais entre grupos raciais” (FREDRICKSON, 1999, p. 71 *apud* CAMPOS, 2017, p. 5) de modo que “o fato de tais padrões de ação serem habitualmente inconscientes, automáticos, reativos e irrefletidos torna

temerário considerá-los fenômenos meramente ideológicos (CAMPOS, 2017, p. 5). As concepções atitudinais, ao mesmo tempo que representam um ganho potencial ao buscar uma desvinculação do racismo em relação a aspectos ideológicos, ampliando o espectro de ações que poderiam ser alcançadas pelo conceito, acaba mostrando-se limitada no sentido de abranger práticas decorrentes de comportamentos sutis, intangíveis, indiretos ou automáticos, mas que reproduzem e perpetuam a discriminação racial. Dito de outro modo, a limitação consistiria justamente em identificar o racismo colocando em evidência o aspecto atitudinal quando é precisamente por meio das práticas que o agente busca ocultá-lo, dificuldade que se reflete especialmente no âmbito normativo, quando se busca a criminalização de atos de discriminação racial (CAMPOS, 2017, p. 8). Por fim, o enquadramento estrutural, por si só, mostrar-se-ia incapaz de diferenciar de forma satisfatória situações de discriminação racial de outras formas de discriminação, como elitismo e a discriminação por motivo de classe, por exemplo, dado que, para este enquadramento, toda e qualquer posição reiterada de desvantagem de um determinado grupo acabaria “empacotada em uma unidade sistêmica totalizante, dentro da qual há pouco espaço para contradições que estratégias antirracistas podem explorar, mas também porque há uma constante redução das práticas às estruturas” (CAMPOS, 2017, p. 11).

A despeito das limitações, Campos chama a atenção para certa complementaridade entre os três enquadramentos examinados. Diz o autor:

É digna de nota, porém, a existência de uma certa complementaridade entre eles. Conferir precedência causal às ideologias é uma forma de diferenciar o racismo de práticas discriminatórias igualmente hierarquizantes e naturalizantes como sexismo, etarismo etc. No entanto, quanto mais se reduz o racismo a um conjunto de ideias, menos se enxerga o papel atual de práticas irrefletidas na sua reprodução. Por conta disso, a concepção atitudinal de racismo foi profícua ao jogar luz sobre condutas discriminatórias cada vez mais sutis e implícitas. Por outro lado, ao tentar localizar nas práticas um referente objetivo para as teorias do racismo, a abordagem centrada nas atitudes termina por adotar uma concepção estrita demais do que é racismo. É justamente aqui que as noções sistêmicas de racismo ganham relevo, pois apontam para a objetividade dos efeitos racistas das instituições e estruturas, mesmo que eles não sejam imediatamente visíveis (CAMPOS, 2017, p. 11).

Daí que o autor irá propor um conceito tridimensional de racismo, no sentido de que se compreenda que os enquadramentos ideológico, atitudinal e estrutural operam de modo simultâneo e complementar, a depender da variação de contextos históricos e sociais em que situados. Com efeito, não se trata de buscar um quarto enquadramento, tampouco de fundir os enquadramentos anteriores em um único conceito de racismo, mas sim de compreender que a articulação dos enquadramentos antes delineados tem o potencial de evidenciar os

mecanismos de operação do racismo na atualidade, superando limitações pontuais e fortalecendo as bases da luta antirracista. Nesse sentido, Campos (2017, pp. 14-15) irá sustentar que o racismo é sim uma ideologia que pressupõe a existência de raças distintas e atribui a elas valorações positivas e negativas, mas que essas ideologias assumem relevância sociológica apenas quando são capazes de produzir ou legitimar práticas que promovam um tratamento diferencial e prejudicial em relação a determinados grupos. Ainda, o autor irá sustentar que a autonomia relativa entre ideologias e práticas não deve cancelar a ideia de que práticas racistas não possuem nenhuma causa subjacente: mesmo que as ideologias possam não ser a causa subjacente imediata do racismo, podem ser a causa subjacente histórica e não deixam de ser importantes na composição do fenômeno como um todo. Por fim, importa ter presente que ideologias e práticas são capazes produzir posições estruturais e sistêmicas que, uma vez estabelecidas, adquirem uma lógica emergente, mas que estruturas e sistemas só produzem efeitos racistas na medida em que reforçam percepções, que posteriormente se traduzem em condutas discriminatórias e reafirmam ideologias de inferioridade racial que também podem influenciar percepções e práticas.

Outra contribuição teórica no sentido de conceituar racismo estrutural é fornecida atualmente por Silvio Almeida (2019), autor que divide a sua exposição em dois grandes momentos: primeiramente, busca diferenciar os modos como o racismo opera na sociedade, analisando sua ocorrência enquanto fenômeno individual, institucional e, por fim, estrutural. Abre-se, então, uma segunda parte do trabalho de Almeida, na qual o autor decompõe o conceito de racismo estrutural em quatro fatores: ideologia, política, direito e economia. Examinemos de forma mais detalhada a proposta de Silvio Almeida.

Segundo uma concepção individualista, o racismo se configuraria como a prática de atos discriminatórios por uma pessoa ou grupo isolado, constituindo assim um fenômeno compreendido como uma anormalidade social, algo que se aproximaria de uma patologia ou que, no mínimo, encerraria uma carga relevante de irracionalidade. Deste modo, não haveria sentido se falar na existência de instituições ou de sociedades racistas, racistas seriam sempre as pessoas, ou seja, o racismo seria invariavelmente fruto de condutas individuais, ainda que manifestadas por um grupo de pessoas. Daí que, como regra, o racismo compreendido pelo viés da concepção individualista se manifestará de forma direta, ainda que não exclusivamente (ALMEIDA, 2019, pp. 36-37). Tem-se, aqui, o viés mais facilmente visível do racismo, na medida em que é a concepção individualista que está presente quando uma pessoa, de forma deliberada e intencional, pratica um ato de racismo direto em face de outra

pessoa ou mesmo em face de um grupo de outras pessoas. Justamente por sua limitação quanto à compreensão do fenômeno visto de um modo mais amplo, é que esta concepção é fortemente criticada. Com efeito, pondera Silvio Almeida:

O racismo é uma imoralidade e também um crime, que exige que aqueles que o praticam sejam devidamente responsabilizados, disso estamos convictos. Porém, não podemos deixar de apontar o fato de que a concepção individualista, por ser frágil e limitada, tem sido a base de análises sobre o racismo absolutamente carentes de história e de reflexão sobre seus efeitos concretos. É uma concepção que insiste em flutuar sobre uma fraseologia moralista inconsequente – “racismo é errado”, “somos todos humanos”, “como se pode ser racista em pleno século XXI?”, “tenho amigos negros” etc. – e uma obsessão pela legalidade. No fim das contas, quando se limita o olhar sobre o racismo a aspectos comportamentais, deixa-se de considerar o fato de que as maiores desgraças produzidas pelo racismo foram feitas sob o abrigo da legalidade e com o apoio moral de líderes políticos, líderes religiosos e dos considerados “homens de bem” (ALMEIDA, 2019, p. 37).

Diante, portanto, das limitações da noção individualista para dar conta da complexidade do racismo enquanto fenômeno social mais amplo e sofisticado quanto ao modo como opera relações sociais, surge a concepção institucional. Sob essa perspectiva, “o racismo não se resume a comportamentos individuais, mas é tratado como o resultado do funcionamento das instituições, que passam a atuar em uma dinâmica que confere, ainda que indiretamente, desvantagens e privilégios com base na raça” (ALMEIDA, 2019, pp. 37-38). Conforme ensina Roger Raupp Rios (2008, p. 135), a perspectiva em torno da discriminação institucional “ênfatisa a importância do contexto social e organizacional como efetiva raiz dos preconceitos e comportamentos discriminatórios”. Assim, o racismo institucional remete a uma dimensão coletiva do fenômeno social, porque expressa a forma como instituições sociais atuam para promover – ou, pelo menos, manter – processos de subordinação racial. Daí porque os atos de discriminação institucional, ao contrário da discriminação individual, são mais difíceis de serem percebidos pela coletividade, já que agora não se está diante de comportamentos individuais específicos (MOREIRA, 2017, p. 132). A propósito, dirá Roger Raupp Rios que:

(...) ao invés de acentuar a dimensão volitiva individual, ela (a perspectiva institucional) volta-se para a dinâmica social e a ‘normalidade’ da discriminação que ela engendra, buscando compreender a persistência da discriminação mesmo em indivíduos e instituições que rejeitam conscientemente sua prática intencional. (RIOS, 2008, p. 135).

Destarte, um primeiro aspecto que nos parece pertinente destacar quanto ao racismo institucional é essa superação da dimensão individual, de modo que o foco passa a ser a dimensão coletiva, mais abrangente e compreendida a partir de um viés de normalização de comportamentos. Um segundo aspecto que assumirá certo protagonismo na abordagem

institucional, notadamente em comparação à perspectiva individualista do racismo, diz respeito à questão do poder atribuído ao grupo que ocupa a posição de superioridade na hierarquia racial, vale dizer, o poder que este grupo detém de, efetivamente, atribuir posições de desvantagem ao grupo inferiorizado ou, pelo menos, atuar no sentido da manutenção de posições de vantagem. A propósito, retomemos a lição de Silvio Almeida:

O que se pode verificar até então é que a concepção institucional do racismo trata o poder como elemento central da relação racial. Com efeito, o racismo é dominação. É, sem dúvida, um salto qualitativo quando se compara com a limitada análise de ordem comportamental presente na concepção individualista.

Assim, detém o poder os grupos que exercem o domínio sobre a organização política e econômica da sociedade. Entretanto, a manutenção desse poder adquirido depende da capacidade do grupo dominante de institucionalizar seus interesses, impondo a toda sociedade regras, padrões de conduta e modos de racionalidade que tornem “normal” e “natural” o seu domínio (ALMEIDA, 2019, p. 40).

Assim, essa institucionalização se dá a partir do estabelecimento de regras e padrões de conduta que, de um lado, dificultam o acesso dos grupos raciais inferiorizados a determinadas posições, e, de outro, impõem determinados padrões – culturais, estéticos, etc. – que fazem com que as práticas do grupo que ocupa a posição de poder se tornem “o horizonte civilizatório na sociedade” (ALMEIDA, 2019, pp. 40-41). Por fim, o que se tem é a completa ausência de espaços públicos e institucionais voltados a discutir esses padrões e o modo como eles excluem determinada parcela da população, naturalizando a hegemonia exercida pelo grupo que ocupa a posição de poder na sociedade. Assim, “o racismo institucional torna-se parte do funcionamento normal de instituições públicas e privadas que não levam em consideração o impacto de suas decisões ou de suas omissões na vida dos diferentes grupos raciais” (MOREIRA, 2020, p. 50). Deste modo, podemos exemplificar como uma manifestação clara de racismo institucional a situação que pode ser encontrada em muitas empresas – sejam elas públicas ou privadas – em que cargos de direção e chefia são ocupados quase que exclusivamente por pessoas brancas, ao passo que, nos mesmos locais, funções relacionadas a limpeza, manutenção, vigilância, entre outras atividades de menor prestígio, são ocupadas majoritariamente por pessoas negras, e tudo isso é encarado com normalidade pela maior parte das pessoas que, de algum modo, interagem nesse contexto social específico.

Pode-se afirmar, a partir do que vimos até aqui, que a concepção institucional do racismo representou um avanço importante na compreensão do fenômeno em relação à concepção individualista, em especial porque dissociou o racismo de aspectos intencionais das condutas isoladas de agentes sociais. Pois bem, a dimensão estrutural do racismo colocará em evidência o fato de que a existência de instituições que atuam de modo racista, vale dizer,



a partir de padrões de funcionamento que privilegiam determinados indivíduos e atribuem posições de desvantagem em relação a outros, é, em verdade, uma consequência do modo como se estruturam as relações nesta sociedade, ou seja, o racismo não é criado pelas instituições, mas sim reproduzido por elas ou, como afirma Silvio Almeida (2019, p. 47), “as instituições são racistas porque a sociedade é racista”.

Buscando detalhar os meios pelos quais o racismo, em seu viés estrutural, molda os mais variados aspectos da vida em sociedade, Silvio Almeida irá desdobrar a noção de racismo estrutural a partir de sua relação com quatro conceitos que o autor compreende como essenciais para a conformação de qualquer grupo social: ideologia, política, direito e economia.

Assim, o autor irá sustentar que o racismo, enquanto ideologia, molda o inconsciente dos atores sociais, vale dizer, determina o modo como subjetividades e afetos são construídos nas relações sociais, e o faz a partir de uma reiteração constante de indicações de papéis sociais, às vezes de modo mais explícito – como, por exemplo, quando negros são reiteradamente retratados como pessoas com tendências ao trabalho doméstico ou à criminalidade em telenovelas e outros produtos culturais de massa<sup>18</sup> – e, outras vezes, de modo menos explícito, porém igualmente relevante na construção do imaginário coletivo – como, por exemplo, quando o sistema educacional prioriza a adoção de obras de autores brancos ou, quando adota autores negros, mascara a negritude (ALMEIDA, 2019, pp. 60-82).. No que diz respeito à política, o autor irá sustentar que, sendo o Estado a forma política por excelência na modernidade, não há como compreender a dimensão estrutural do racismo sem reconhecer que a formação dos Estados modernos é perpassada pela constituição de identidades raciais, por meio de um processo que se dá com a participação direta e ativa das estruturas estatais. Assim, retomando a ideia de que o Estado moderno surge como corolário da ordem capitalista, e esta, por sua vez, como decorrência dos processos de colonização, o Estado emerge como a forma por meio da qual se dá o exercício de relações de dominação voltadas à manutenção do sistema capitalista, notadamente no que diz respeito à manutenção de seus pilares – liberdades individuais, igualdade formal e garantia da propriedade privada –

---

<sup>18</sup> Para aprofundar a relação entre racismo estrutural e o modo como negros têm sido historicamente retratados pela mídia, em produtos culturais de massa, e meios de comunicação e publicidade como um todo, sugere-se as seguintes leituras: HASENBALG, Carlos. *O Negro na Publicidade*. In: GONZÁLES, Lélia; HASENBALG, Carlos. Lugar de Negro – Rio de Janeiro, Marco Zero, 1982; MOREIRA, Adilson. *Racismo Recreativo* – São Paulo: Sueli Carneiro / Editora Jandaia, 2020; e D’ADESKY, Jacques. *Pluralismo étnico e multiculturalismo: racismos e antirracismos no Brasil* – Rio de Janeiro: Pallas, 2001 (em relação a esta segunda indicação, em especial o capítulo V).

sendo viabilizado, nesse desiderato, o uso de quaisquer meios de coerção, inclusive a violência contra seus próprios nacionais (ALMEIDA, 2019, pp. 86-124). Prosseguindo, o autor irá mencionar que o direito tanto pode atuar como indutor e legitimador de processos de racialização e hierarquização – como ocorreu desde períodos em que a escravidão era uma instituição legal, até a instauração de regimes abertamente racistas, como o regime Jim Crow nos Estados Unidos nos anos de 1950 e 1960 e a segregação racial durante o período do *apartheid* na África do Sul – como pode também atuar como instrumento importante na luta antirracista, como tem se mostrado uma tendência em todo o mundo, inclusive no Brasil, notadamente após a Segunda Guerra Mundial (ALMEIDA, 2019, pp. 126-151). Por fim, no que toca ao aspecto econômico, Silvio Almeida irá destacar que o racismo estrutural se manifesta em dois sentidos: um objetivo – quando as políticas econômicas estabelecem privilégios ao grupo hierarquizado como racialmente superior, ainda que isso não seja tratado de forma explícita, vale dizer, é o que ocorre com a tributação em países como o Brasil, uma vez que, ao recair majoritariamente sobre o consumo acaba sendo mais prejudicial à população que consome percebendo salários mais baixos, em geral grupos racialmente inferiorizados – e um subjetivo – por meio do qual se opera a manutenção da exclusão de determinadas populações do acesso à qualificação e a uma melhoria nas condições de vida, como forma de assegurar que estas populações permanecerão sendo inseridas no mercado de trabalho com salários menores e condições de trabalho precárias, ou seja, mantendo a operacionalidade do sistema capitalista, lógica que procura sempre se legitimar e renovar a partir de ideologias como o neoliberalismo e da constante ameaça representada por crises econômicas (ALMEIDA, 2019, pp. 153-205).

Em síntese, e levando em consideração as diferentes abordagens a respeito do conceito de racismo até aqui revisadas, acreditamos que seja possível afirmar que, de fato, “o racismo é uma ideologia que ‘cimenta’ relações sociais, particularmente em um país atravessado historicamente por mais de três séculos de escravização de africanos abolida de forma conservadora tardiamente” (OLIVEIRA, 2021, P. 64). É dizer, a compreensão do racismo como fenômenos estrutural na sociedade brasileira não pode deixar de levar em consideração o modo como justamente se estruturaram as relações sociais em nosso país, bem assim, a forma não apenas tardia, mas deficitária, em termos de mecanismos de integração social, como se deu a transição do regime servil para o trabalho livre em nossa sociedade (FERNANDES, 2021, pp. 278-288; RIBEIRO, 2020, pp. 132-133). Contudo, acreditamos que a compreensão do racismo estrutural exige que se vá além, a fim de que se perceba o modo

como as relações de poder engendradas durante o período de dominação colonial permanecem até hoje produzindo efeitos, dado que se traduziram na formação de um sistema de opressão e dominação racial (HASENBALG, 2005, pp. 121-122) por meio do qual brancos e não brancos são considerados categorias sociais distintas e, nesse prisma, ocupam posições igualmente distintas na estrutura social, de tal modo que as trocas entre tais categorias são predominantemente vantajosas para os brancos e desvantajosas para os negros, criando um ciclo de desvantagens cumulativas (MELLO, 2018, pp. 201-202).

Operar o conceito de forma analítica, por outro lado, exige que se tenha presente a existência de três dimensões do fenômeno e, tal como proposto por Luiz Augusto Campos (2018, pp. 27-28), que essas dimensões se articulam de forma simultânea, ou seja, que ideologia importa, mas que isoladamente não produz efeitos sociais relevantes, que as práticas são essenciais, mas que mesmo quando parecem desvinculadas de ideologias, elas reforçam a existência de crenças racistas e, ainda, que ideologias e práticas podem decorrer do modo como relações de poder foram engendradas e passaram a estruturar uma dada sociedade. Daí que Antônio Sérgio Alfredo Guimarães irá apontar que, seja qual for a primazia que se procure conferir ao fenômeno do ponto de vista ontológico, a reprodução de desigualdades raciais passará pela articulação de três aspectos, senão vejamos:

Na teoria sociológica, podemos optar por construir uma teoria sistêmica ou estrutural do racismo (...); ou podemos tratar as relações raciais como um processo de classificação social teoricamente autônomo da estrutura de desigualdades de classe (...). No entanto, em qualquer dos casos, é certo que a reprodução das desigualdades raciais se articula com três diferentes processos: primeiro com a formação e atribuição de carismas, algo que não se limita apenas ao racial, mas que atinge praticamente todas as formas de identidade social; segundo com o processo político de organização e representação de interesses na esfera pública; e terceiro, justamente por se tratar de uma estrutura, há que se ter em mente os constrangimentos institucionais que funcionam como verdadeiros mecanismos de retroalimentação (GUIMARÃES, 2004, p. 32).

Avancemos, agora, na análise de uma perspectiva teórica que, em nosso entender, deve agregar-se ao conceito de racismo estrutural como ferramenta de análise em nossa pesquisa, qual seja a noção de branquitude.

### ***1.2.3 A perspectiva da branquitude no emprego da categoria racismo estrutural***

O estudo das relações raciais a partir da perspectiva da branquitude representa uma virada epistemológica que tem por objetivo superar a tradicional problematização que coloca

o negro – ou o não-branco, de um modo mais amplo – no centro das questões relacionadas à raça e racialização, lançando, assim, um olhar que viabilize a percepção do papel ocupado pelo branco ao longo destes processos históricos. É dizer, trata-se de pensar, de um modo mais explícito, “sobre brancos e branquitude como parte das relações raciais, onde as desigualdades de oportunidades e de direitos da população negra estão diretamente relacionadas à vantagem e identidade racial do branco” (SCHUCMAN, 2020, p. 54). Em suma, a ideia de branquitude pode ser resumida como “um lugar estrutural de onde o sujeito branco vê os outros, e a si mesmo, uma posição de poder, um lugar confortável do qual se pode atribuir ao outro aquilo que não se atribui a si mesmo” (FRANKENBERG, 1999 *apud* PIZA, 2014). A invocação da perspectiva da branquitude consiste, neste sentido, uma necessária mudança de perspectiva<sup>19</sup>, dado que a quase totalidade dos estudos sociais sobre raça no Brasil, até pelo menos meados da década de 1980, praticamente ignorava a posição ocupada pelos brancos, tratados de forma neutra no que diz respeito aos processos de racialização, ou seja, como regra, não se colocava em questão a existência de uma raça branca e a importância que essa raça desempenhou nos processos de racialização (PIZA, 2014, p. 60).

Para melhor compreender o sentido que a branquitude assumirá em nossa análise, impõe-se que retomemos algo que mencionamos no tópico anterior.

Quando apresentamos o conceito de racismo estrutural procuramos destacar que o foco de tal perspectiva reside em afastar a ideia de racismo como algo que decorre apenas de comportamentos individuais, manifestando-se exclusivamente na forma de discriminação direta e intencional. Buscamos demonstrar que o racismo estrutural, em verdade, revela-se no fato de que relações de poder engendradas ainda durante o período da colonização permanecem produzindo efeitos por meio da atribuição de posições de vantagem ao grupo racializado como branco e, em contrapartida, da imposição de posições de desvantagem ao grupo racializado como não-branco. Daí a afirmação de Carlos Hasenbalg, em entrevista concedida à Antônio Sérgio Alfredo Guimarães, no sentido de que o conjunto de pesquisas

---

<sup>19</sup> Para um aprofundamento acerca dos primeiros estudos que procuraram lançar um olhar sobre a questão da branquitude, recomendamos a leitura dos trabalhos de FANON, Franz. *Pele negra, máscaras brancas*. Tradução de Renato da Silveira – Salvador: EDUFBA, 2008; e de MEMMI, Albert. *Retrato do colonizado precedido de retrato do colonizador*. Tradução de Marcelo Jacques de Moraes – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. Nos dois casos os autores abordam a questão de como as relações raciais produziram efeitos em relação aos sujeitos considerados hierarquicamente superiores na escala de racialização vigente, de modo que são, entre outros, considerados pioneiros entre os trabalhos que, nos Estados Unidos, ficaram conhecidos como “estudos críticos sobre a branquitude” (*critical whiteness studies*). Para os objetivos de nossa pesquisa, no entanto, focaremos no desenvolvimento da perspectiva da branquitude em relação a estudos que se debruçaram sobre as relações raciais no contexto brasileiro.

sociológicas sobre desigualdades raciais no Brasil, notadamente nos últimos trinta anos, “dá forte sustentação à ideia de que os brasileiros não-brancos estão expostos a desvantagens cumulativas ao longo das fases do ciclo de vida individual, e que essas desvantagens são transmitidas de uma geração a outra” (GUIMARÃES, 2006, p. 261). Esta noção de “ciclo de desvantagens cumulativas”, como o próprio Hasenbalg afirma na mesma entrevista, ao refletir sobre os objetivos das abordagens que tem adotado ao longo de seus estudos, remete ao conceito de desigualdades categóricas desenvolvido por Charles Tilly. A propósito, diz Hasenbalg:

Tentamos mostrar que preconceito e discriminação raciais estão intimamente associados à competição por posições na estrutura social, refletindo-se em diferenças entre os grupos de cor na apropriação de posições na hierarquia social. Novamente, esse enfoque diz respeito às desigualdades entre grupos sociais, o que Charles Tilly chamou de desigualdades categóricas, e não às desigualdades sociais em geral (GUIMARÃES, 2006, pp. 262-263).

Convém, portanto, que dediquemos algumas linhas ao exame do que vem a ser o conceito de desigualdades categóricas desenvolvido por Charles Tilly (1998) – dado que, como veremos, a relação entre desigualdades raciais e categorias sociais mostrar-se-á essencial à compreensão da ideia de branquitude.

O argumento central de Tilly consiste em afirmar que a existência de desigualdades persistentes entre seres humanos que integram uma mesma sociedade relaciona-se diretamente à elaboração de pares de categorias – tais como branco-preto, homem-mulher, cidadão-estrangeiro, etc. – e não propriamente à existência de diferenças individuais de atributos, propensões ou performances entre os membros das categorias (TILLY, 1998, p. 7). Para Tilly, “uma categoria consiste em um conjunto de atores que compartilham uma fronteira, distinguindo todos eles e relacionando todos eles a pelo menos um conjunto de atores visivelmente excluídos por essa fronteira” (TILLY, 1998, p. 62)<sup>20</sup>. Como se vê, categorias são um conceito essencialmente relacional para Charles Tilly. Se, por um lado, o autor afirma que a existência das fronteiras entre as categorias é fundamental para o surgimento das desigualdades de vantagens, por outro ele destaca que, entre as categorias, deve haver transações, trocas, pois se elas – as categorias – forem excessivamente fechadas a sua manutenção ao longo do tempo tornar-se-á muito difícil (TILLY, 1998, pp. 67-68). Prosseguindo, o autor aponta que ao longo deste processo de trocas as diferentes categorias ocuparão posições também diferentes na hierarquia social, vale dizer, as trocas dar-se-ão de

---

<sup>20</sup> Tradução livre. No original: *A category consists of a set of actors who share a boundary distinguishing all of them from and relating all of them to at least one set of actors visibly excluded by that boundary.*

forma assimétrica, sendo precisamente a associação entre as categorias e as hierarquias sociais engendradas a partir de trocas reiteradamente desvantajosas para um dos lados o elemento fundamental para caracterizar as desigualdades categóricas. Diz Tilly:

As categorias sustentam a desigualdade persistente quando se combinam com hierarquias – vínculos entre posições sociais em que as relações são assimétricas e posições sociais sistematicamente desiguais. Cada uma reforça a outra, pois uma barreira relativamente impermeável reduz a probabilidade de que relações equalizadoras se formem através dela, enquanto relações assimétricas baseadas em recursos desiguais justificam a fronteira e a tornam mais visível. A desigualdade racial parece natural precisamente na medida em que todas as transações através da fronteira ocorrem de forma assimétrica e dramatizam a disparidade de recursos de ambos os lados (TILLY, 1998, p. 72)<sup>21</sup>.

Dois são os mecanismos principais por meio dos quais o estabelecimento de desigualdades categóricas opera: a exploração e a reserva de oportunidades. A exploração ocorre quando um grupo de atores controla um recurso valioso e que exige mão-de-obra para a sua exploração, de forma a subordinar outros grupos na exploração desse recurso, excluindo-os, porém, dos ganhos gerados a partir desta operação (TILLY, 1998, pp. 86-87). A reserva de oportunidades, mecanismo que, para Tilly, complementa a exploração, ocorre quando os atores identificados como integrantes de uma das categorias adquirem acesso a um recurso considerado valioso, e passam a limitar o acesso a esse recurso de modo a excluir os integrantes de outra categoria. Por fim, os atores que detém o acesso aos recursos desenvolvem crenças e práticas capazes de sustentar e naturalizar essa exclusividade (TILLY, 1998, p. 91).

Em linhas gerais, Charles Tilly sustenta que, na verdade, exploração e reserva de oportunidades são conceitos que se complementam e retroalimentam: a institucionalização de desigualdades categóricas naturaliza processos de exploração, os quais, por sua vez, viabilizam um acúmulo de recursos que faz com que a categoria que ocupa a posição de vantagem nas transações consiga criar impedimentos a que outras categorias acessem determinados recursos, caracterizando o acúmulo de oportunidades. Este, por sua vez, reforça as crenças e práticas que naturalizam as desigualdades categóricas e viabilizam o processo de exploração (TILLY, 1998, pp. 85-86). Seguindo esta lógica, e ao examinar o modo como opções políticas favorecem a persistência de desigualdades categóricas, Tilly irá afirmar que

---

<sup>21</sup> Tradução livre. No original: *Categories support durable inequality when they combine with hierarchies—ties between social sites in which the connections are asymmetrical and the sites systematically unequal. Each reinforces the other, for a relatively impermeable barrier reduces the likelihood that equalizing relations will form across it, while asymmetrical relations based on unequal resources justify the boundary and render it more visible. Racial inequality seems natural precisely to the extent that all transactions across the boundary occur asymmetrically and dramatize the disparity of resources on either side.*

“historicamente, a maioria dos Estados deu preferência aos direitos de propriedade dos latifundiários sobre os dos camponeses, pastores, caçadores e coletores que vivem da mesma terra” e em seguida complementa concluindo que “sob essas circunstâncias, com certeza, em uma escala regional, o acúmulo de oportunidades facilmente se transforma em exploração” (TILLY, 1998, p. 194)<sup>22</sup>.

A noção de desigualdades categóricas, nos termos em que elaborada por Charles Tilly, afigura-se relevante, portanto, para o estudo analítico do quadro de desigualdades existente entre brancos e negros no Brasil, porque coloca em evidência, para além da existência de um ciclo cumulativo de desvantagens na relação entre as categorias sociais negro e branco, um aspecto que é fundamental para a compreensão da ideia mesma de branquitude, qual seja, a evidência de que brancos desfrutam historicamente de posições materiais e simbólicas de privilégio (MELLO, 2018, p. 202). Daí que Maria Aparecida Silva Bento relacionará o silêncio histórico em relação à posição de privilégio dos brancos à noção de “pactos narcísicos”, expressão que, para a autora, busca colocar em evidência não apenas a posição de desvantagem ocupada pelo negro – foco das análises de até então – mas sim a posição de privilégio ocupada pelo branco. Nas palavras de Maria Aparecida:

Evitar focalizar o branco é evitar discutir as diferentes dimensões do privilégio. Mesmo em situação de pobreza, o branco tem o privilégio simbólico da brancura, o que não é pouca coisa. (...)

Na verdade, o legado da escravidão para o branco é um assunto que o país não quer discutir, pois os brancos saíram da escravidão com uma herança simbólica extremamente positiva, fruto da apropriação do trabalho de quatro séculos do outro grupo. (BENTO, 2014, p. 27).

Acerca dos privilégios materiais, há vasta quantidade de pesquisas que apontam no sentido da maior facilidade que brancos possuem em relação a grupos não-brancos no que diz respeito ao acesso a bens materiais como, por exemplo, educação, habitação e emprego, daí resultando a constatação de que, em uma mesma cidade brasileira, o índice de desenvolvimento humano ao qual se sujeitam grupos brancos pode ser significativamente superior ao qual se sujeitam populações não brancas (SCHUCMAN, 2020, pp. 63-64). Mais do que influenciar diretamente na qualidade de vida, a branquitude representa o privilégio concreto, vale dizer, material, da redução do risco de morrer em nossa sociedade<sup>23</sup>. Quanto

<sup>22</sup> Tradução livre. No original: *most historical states have given preference to the property rights of landlords over those of peasants, herders, hunters, and gatherers who live from the same land. (...) Under these circumstances, to be sure, at a regional scale opportunity hoarding edges easily over into exploitation.*

<sup>23</sup> Segundo o Atlas da Violência 2018, entre 2006 e 2016, a taxa de homicídio de negros cresceu 23,1%, enquanto no mesmo período a taxa de homicídio de não negros teve uma redução de 6,8% - INSTITUTO DE

aos privilégios simbólicos, por sua vez, estes sedimentam-se na construção de um imaginário coletivo que, aos sujeitos racializados como brancos, relaciona atributos positivos, como inteligência, educação, beleza, progresso; ao passo que, aos sujeitos racializados como não-brancos, atribui caracteres negativos, em diametral oposição àqueles atribuídos aos sujeitos racializados como brancos, ou seja, serão associados às identidades não-brancas atributos como deficiência intelectual, má educação, feiura e subdesenvolvimento (SCHUCMAN, 2020, pp. 69-70).

Em síntese, pensamos que a contribuição que o emprego da perspectiva da branquitude oferece para a realização de nossa pesquisa decorre, primeiro, do fato de que, a partir da focalização da posição ocupada historicamente pelos sujeitos brancos nos processos de racialização, fica mais evidente a formação do par categórico branco-negro em nossa sociedade, o qual, por sua vez, se revela essencial à compreensão do conceito de ciclo de desvantagens cumulativas que prejudica a população negra nas transações realizadas com seu par categórico – brancos. Assim, procuraremos evidenciar que o silenciamento e a invisibilização em relação a demandas formuladas por negros no Brasil não é um processo casual, específico de algum tema pontual, é, ao contrário, parte de uma estratégia mais ampla e generalizada de manutenção de privilégios – materiais e simbólicos – dos brancos na ocupação de posições na hierarquia social, e que, também no que toca aos marcos normativos relacionados à estrutura fundiária brasileira, esta dinâmica far-se-á fortemente presente.



## 2 CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA EM TRÊS ATOS

No capítulo anterior nos ocupamos de apresentar o método da sociologia histórica – notadamente a partir da contribuição que procura fornecer a análises acerca da relação entre ação e estrutura em processos sociais de longa duração – e de introduzir conceitualmente as categorias que compreendemos como centrais para a realização de nossa pesquisa – em especial, racismo estrutural e branquitude. Agora convém que dediquemos algumas linhas à compreensão de como se desenvolveu o processo de concentração fundiária em termos normativos, tendo como base três momentos específicos: a Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850 – a chamada Lei de Terras de 1850; a Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964 – conhecida como o Estatuto da Terra; e, por fim, o processo constituinte ocorrido entre 1º de fevereiro de 1987 e 5 de outubro de 1988, que culminou com a promulgação da Constituição Federal atualmente vigente. Destarte, neste segundo capítulo buscaremos compreender em que medida as legislações produzidas em relação à questão agrária brasileira<sup>24</sup> refletem efetivamente as disputas travadas no campo da ação social – ou se, ao contrário, parte relevante dos interesses envolvidos passou ao largo das preocupações dos legisladores. Por fim, buscaremos examinar, a partir dos resultados normativos produzidos, em que medida os marcos legais encontraram, ou não, condições de modificar as estruturas sociais vigentes, atentando, neste momento, também para a legitimação de persistências históricas.

Antes, porém, mostra-se adequado que façamos uma advertência: não trataremos neste momento, ao menos de modo direto, da relação entre racismo estrutural e concentração fundiária. Com efeito, ainda que evidenciar a existência de relação entre estes dois temas seja o objeto central de nossa pesquisa, é importante deixar claro, de antemão, que o faremos no terceiro e último capítulo deste trabalho. Deste modo, nosso objetivo agora será, como dito acima, apenas examinar em que termos as legislações relacionadas à questão fundiária levaram em consideração os contextos sociais nos quais foram forjadas, bem como lançar um olhar a respeito do modo como os textos legais produziram, ou não, alterações nestes mesmos contextos sociais, em especial no que diz respeito às estruturas que permeiam a questão do

---

<sup>24</sup> Cumpre registrar que a expressão “questão agrária” foi cunhada por Caio Prado Jr., ainda na década de 1950, com o objetivo de tornar explícito que a necessidade de rediscutir o acesso à terra no Brasil não se limita a aspectos econômicos, apresentando também, e principalmente, uma dimensão humana, relacionada à situação precária da população que depende diretamente de atividades agrícolas para sua subsistência, o que, em meados dos anos de 1950, representava quase metade da população brasileira (PRADO JR., 1979, pp.15-19).

acesso à terra no Brasil e, na linha do que propõe o método da sociologia histórica, identificar as condições fáticas que impediram o avanço de eventuais projetos derrotados.

## 2.1 Gênese da concentração fundiária brasileira

Dissemos, há pouco, que o objeto do presente capítulo diz respeito ao exame de marcos normativos três momentos históricos pontuais, situados nos anos de 1850, 1964 e 1988. Convém, contudo, que iniciemos nossa análise por uma retomada, ainda que breve, sobre o modelo de colonização desencadeado em nosso país, uma vez que aí localizaremos a gênese da concentração fundiária ainda hoje persistente. Tal incursão revela-se importante, se não essencial, não apenas porque seria temerário ignorar o modo como se deu a ocupação do nosso território no período da chegada dos primeiros europeus e nos mais de trezentos anos de vigência do sistema colonial, mas – e especialmente – porque muitas das características encontradas neste momento histórico se revelarão profundas raízes da conformação econômica e social ainda hoje vigente entre nós (PRADO JR., 2011, p. 127).

A propósito, o primeiro aspecto relevante que precisa ser recordado diz respeito às circunstâncias nas quais se dá a chegada de colonizadores portugueses ao Brasil, notadamente no sentido da inserção de tal fato no contexto de expansão mercantilista vivenciado pelas nações europeias durante os Séculos XV e XVI. A consolidação, na Europa, da formação de estados-nação, com a superação de relações econômicas e sociais regidas por uma lógica feudal, serviu como uma espécie de mola propulsora para o processo de acumulação de capital coordenado pelo Estado<sup>25</sup>, e do qual a expansão ultramarina e os processos de colonização deflagrados a partir da conquista de novos territórios são parte essencial (GORENDER, 2016-A, p. 141).

Com efeito, a partir de meados do Século XV os recém formados estados-nação europeus passaram a fazer pesados investimentos em grandes navegações – processo no qual Portugal foi um dos pioneiros, muito em decorrência de sua posição geográfica peninsular. O objetivo era, à toda evidência, a obtenção de novas rotas para centros de comércio já

---

<sup>25</sup> Conforme pontua Avelãs Nunes (2007, pp. 102-103), o processo de acumulação originária de capital teve início ainda no Século XIII, com o movimento das Cruzadas e o decorrente estabelecimento das primeiras rotas de comércio entre a Europa e o Oriente próximo. Contudo, é sobretudo a partir do Século XV, com as incursões marítimas europeias, que esse movimento ganha impulso definitivo e consolida-se a era do mercantilismo global.

conhecidos no Oriente, ou seja, não se tratava de uma expansão voltada ao descobrimento e povoamento de novos territórios. A chegada, não planejada, ao continente americano não evidenciou, num primeiro momento, qualquer vantagem econômica ou estratégica em relação às feitorias comerciais do Oriente, notadamente porque o europeu que aqui desembarcou encontrou apenas um vasto território, dominado por clima predominantemente tropical, e com escassa população autóctone. Daí que Maria do Rosário Pimentel afirmará que “quando, em 1500, Pedro Álvares Cabral chegou a terras de Vera Cruz, vivia-se em Portugal a ilusão do Oriente e em nada o novo descobrimento veio alterar essa primazia” (PIMENTEL, 1995, p. 97).

A intenção de povoamento, portanto, não se encontrava na origem da expansão ultramarina portuguesa, e o seu desencadeamento em nosso território apenas se torna possível porque a experiência adquirida por Portugal ao longo de quase um século de contato com a vida nos trópicos em pontos de comércio estabelecidos na Índia e nas feitorias africanas evidenciou a aptidão de terras com características semelhantes às nossas para o cultivo de determinados gêneros de interesse da metrópole colonial (FREYRE, 2006, p. 65). Dito de outro modo, o interesse do português que desembarcou em território americano após o primeiro contato com as novas terras acabou sendo apenas um: cultivar aqui produtos agrícolas que se mostrassem economicamente relevantes para a metrópole. Daí que, da conjunção entre o objetivo do colonizador e as peculiaridades que aqui encontrou – notadamente o clima tropical e a escassez de mão-de-obra (que, de resto, também se verificava na metrópole) – emergem os traços característicos da colonização brasileira e que, ao fim e ao cabo, mostrar-se-ão essenciais à compreensão de nosso processo de concentração fundiária: cultivo de monocultura, formação de grandes propriedades, e utilização de mão-de-obra escravizada (PRADO JR., 2011, p. 124).

A propósito, convém salientar o modo como estas três características centrais se conectam por meio de relações de causa e consequência. A monocultura surge em decorrência do interesse da metrópole: produzir uma grande quantidade de determinado produto agrícola que não encontraria as mesmas condições de produção no solo europeu – entre os quais se pode mencionar, apenas a título de exemplo, açúcar, café, tabaco, cacau, milho, entre outros (NUNES, 2007, p. 104). A formação de grandes propriedades, por sua vez, emerge como uma consequência do cultivo de monoculturas, dado que somente se torna rentável para a metrópole a produção nestes termos se isso ocorrer em grandes extensões de terra, notadamente em razão dos custos envolvidos com logística e transformação da matéria prima,

ainda que por meio de incipientes processos de industrialização (GORENDER, 2000, pp. 49-52). Finalmente aparece, como consequência dos dois aspectos anteriores, a característica da utilização de mão-de-obra escravizada: somente por meio do trabalho servil uma metrópole como Portugal – ainda em processo de recuperação demográfica de eventos como a peste negra – reuniria condições de viabilizar a exploração de grandes extensões de terra em regime de monocultura, não sendo, pois, casual o fato de que a consolidação do Brasil como rota do tráfico de africanos escravizados se dê precisamente no momento em que, aqui, ocorre a transição do extrativismo de pau-brasil – ciclo que durou aproximadamente 30 anos a partir da chegada dos primeiros portugueses – para a instalação de grandes engenhos de cana-de-açúcar e a inauguração de ciclos econômicos consideravelmente mais longos (PIMENTEL, 1995, pp. 118-119).

Estes, portanto, os interesses e condicionantes factuais que ditaram os rumos da apropriação originária da terra em nosso país. Examinemos, a partir de agora, como tal processo se desencadeou no plano normativo.

Na condição de colônia, é natural que a apropriação da terra de modo originário no Brasil ocorresse com fundamento em normas legais produzidas na metrópole. Daí porque a ocupação inicial do território no período colonial se deu, no plano normativo, a partir da transposição da legislação portuguesa sobre a concessão de capitanias hereditárias e sesmarias, produzida ainda no início do Século XIV (SILVA, 2008, pp. 25-26). Em linhas gerais, as capitanias hereditárias devem ser compreendidas como a concessão de uma grande área de terras a um donatário, a quem eram, em tese, conferidos poderes de soberano no território que lhe fosse delegado (GORENDER, 2016-A, p. 402). Daí porque não se deve imaginar que o colono que deixa Portugal para administrar uma porção de terras nos territórios recentemente colonizados tenha sido o trabalhador braçal, alguém que tenha aqui desembarcado com a intenção de trabalhar na terra. Ao contrário, o colono português que se deslocou para os trópicos e nele permaneceu era um empresário, administrador de uma grande empresa agrícola, escolhido para tal desiderato não apenas por suas capacidades pessoais, mas especialmente por sua proximidade com a Coroa, havia de ser um nobre (FAORO, 2021, p. 134). O instituto jurídico das sesmarias, por sua vez, previa que terras pertencentes à Coroa e que estivessem sem aproveitamento de fato poderiam ser doadas para fins de exploração por particulares. Tratava-se de um instituto pensado para coibir o acúmulo de terras improdutivas no território português durante crises de abastecimento ocorridas no período feudal ainda, razão pela qual seu emprego nas colônias exigia certa adaptação jurídica e fática

(GORENDER, 2016a, pp. 405-406). Por aqui, a concessão de sesmarias envolveu grandes porções de terras, notadamente porque, além da vastidão do território a ser explorado, a atividade agrícola que primeiramente se estabeleceu em bases mercantis, o plantio da cana-de-açúcar, demandava, como condição para a rentabilidade, a utilização de grandes extensões de terra (RIBEIRO, 2020, p. 32).

Não se pode ignorar a circunstância de que, entre o plano normativo e a realidade de fato havia um distanciamento oceânico – literalmente – pois todo o arcabouço normativo transplantado de Portugal fora produzido para um contexto medieval, de relações ainda estabelecidas em bases feudais e, justamente por isso, muito distinto daquele no qual agora era aplicado (GORENDER, 2016a, p. 402). Nesse sentido, e apenas à guisa de exemplo, se pode mencionar que a soberania concedida aos donatários das capitânicas hereditárias foi bastante limitada pela Coroa, que seguia regulamentando diversos aspectos da vida na colônia por meio de Cartas Régias e Forais, de modo que o próprio sistema de capitânicas hereditárias, ao fim e ao cabo, fracassou, sendo substituído por um Governo Geral instituído pela Coroa, a quem se reportava diretamente.

Evidentemente não é nosso objetivo traçar aqui um histórico detalhado da evolução do sistema de povoamento durante todo o período colonial<sup>26</sup>, mas apenas apontar suas características essenciais, a partir das quais entendemos que se torna possível identificar a gênese da concentração fundiária em nossa sociedade. Com efeito, o que nos interessa destacar neste momento é que os motivos que inspiraram a colonização portuguesa em nosso território – a saber, a busca por rotas comerciais no Oriente que culminou com a chegada na América – e as circunstâncias que determinaram os rumos que ela tomou – como dito, as peculiaridades geográficas de nosso território, como vastidão e clima tropical, e a necessidade de produzir determinados gêneros economicamente interessantes para a metrópole, como, ainda, a escassez de mão-de-obra – conduziram a um padrão de colonização, conforme bem destacam Waldo Ansaldi e Verónica Giordano:

A abundância de terras férteis, aptas ao cultivo de cana-de-açúcar, um produto de grande demanda no mercado europeu e, por isso, um negócio altamente rentável conduziu à instauração de um modelo de colonização baseado na grande propriedade rural – latifúndio – produtora para o mercado externo sob a forma de plantação escravista. Inicialmente, os escravos foram os indígenas locais, porém sua resistência ao trabalho compulsório fez com que, prontamente, acabassem sendo substituídos por

---

<sup>26</sup> Para um aprofundamento do tema recomenda-se a leitura de vasta bibliografia historiográfica, da qual se pode destacar, a título de exemplo: BETHENCOURT, Francisco. **As capitânicas**. In: História da Expansão Portuguesa, F. Bethencourt e K. Chaudhuri. Lisboa: Círculo de Leitores, 1998; CHORÃO, Maria José Mexia Bigotte. **Doações e Forais das Capitânicas do Brasil: 1534 a 1536**. Lisboa: IANTT, 1999.

africanos, em boa medida provenientes de culturas de trabalho intenso e pesado. Assim restou definido o padrão de colonização portuguesa na América: latifúndio, monocultura açucareira para exportação e força de trabalho escrava ou, se se prefere, grande propriedade da terra, empresa comercial e trabalho compulsório (ANSALDI; GIORDANO, 2016, pp. 119-120).<sup>27</sup>

Sobre tal padrão de colonização é que se assenta, afinal, a gênese do processo de concentração fundiária em nosso território, notadamente em decorrência da associação entre cultivo em regime de monocultura, em grandes propriedades e com o emprego de mão-de-obra escravizada. O que se quer dizer, e é relevante que fique muito claro este ponto, é que não é o fato, em si, de se haver concedido porções enormes de terra a um pequeno número de donatários a gênese da concentração fundiária – especialmente porque a aquisição da posse, veremos no tópico subsequente, nem sempre seguiu a mesma lógica da aquisição da propriedade – mas sim o modelo de colonização, ou seja, o modo como o poder público compreendeu que deveria dar-se, naquele momento inicial, a ocupação do território – que culminou por contribuir para o surgimento de um processo de concentração fundiária.

Há, outrossim, um segundo aspecto que decorre deste padrão de colonização e que, em nosso entender, não pode deixar de ser destacado neste momento, qual seja, o modo como a conjugação de cultivo de monocultura, em grandes extensões de terra, e por meio da utilização de mão-de-obra escravizada contribuiu, decisivamente, para a instituição de uma ordem social racializada em nosso país.

A propósito, não iremos aprofundar aqui a ideia de que decorre dos processos de dominação colonial o surgimento de um padrão racializado de relações sociais que naturaliza e justifica uma suposta superioridade dos povos europeus e de suas formas de ver, sentir e interpretar o mundo, à qual se associa, como uma espécie de “outra face da moeda”, uma lógica de negação radical da humanidade, da subjetividade e da própria contemporaneidade dos povos colonizados (VITÓRIA, 2018, pp. 202-203). Procuramos tratar deste ponto no capítulo anterior, quando examinamos o contexto no qual emerge a distinção entre os conceitos de raça e racialização. Pensamos, contudo, que a retomada, ainda que breve, deste aspecto por vezes deixado de lado pela historiografia que se debruça sobre os processos de

---

<sup>27</sup> Tradução livre. No original: *La abundancia de tierras fértiles aptas para el cultivo de la caña de azúcar, un producto de alta demanda en el mercado europeo y, por ende, un negocio altamente redituable, coadyuvó a la instauración de un modelo de colonización basado en la gran propiedad rural – latifundio – productora para el mercado externo bajo la forma de plantación esclavista. Inicialmente los esclavos fueron indígenas locales, pero su resistencia al trabajo compulsivo. ‘inter alia’, hizo que prontamente fueran reemplazados por africanos, en buena medida provenientes de culturas de trabajo intensivo y pesado. Así quedó definido el patrón de colonización portuguesa en América: latifundio, monocultivo azucarero para la exportación, fuerza de trabajo esclava, o, si se prefiere, gran propiedad de la tierra, empresa comercial, trabajo compulsivo.*

colonização<sup>28</sup>, se justifica para que possamos avançar em nossa pesquisa lançando um olhar que nos permita, afinal, compreender a importância que o padrão estabelecido durante o processo de colonização assumiu para nossa conformação social – da qual a concentração fundiária é apenas um componente.

O que se pretende, portanto, é chamar a atenção para uma série de desdobramentos do modo como se estabeleceu o padrão de colonização em nossas terras, os quais vão muito além da questão agrária e, precisamente por isso, são essenciais para compreendê-la. Veja-se, a propósito, que a exploração comercial por meio de grandes propriedades – latifúndios – foi fundamental para a formação de uma oligarquia agrária (ANSALDI; GIORDANO, 2016, p. 514), a qual terá forte influência nos processos de tomada de decisões políticas do país (GRACIARENA, 1967, pp. 45-67), inclusive naquelas que se relacionam ao acesso à propriedade da terra. De outro vértice, cumpre ressaltar a repercussão que o emprego massivo de mão-de-obra escravizada produziu na conformação de uma sociedade com pouca circulação de riqueza, dado que o regime servil aplicado em grandes propriedades mercantis encerrava uma contradição crônica do ponto de vista econômico: a grande propriedade produzia para o mercado externo, e as necessidades de subsistência dos trabalhadores escravizados eram supridas internamente pelos próprios escravizados, no interior destas mesmas grandes propriedades, donde praticamente inexistiu, por décadas, o processo de formação de uma rede de comércio e de abastecimento de itens básicos de subsistência (FRANCO, 1997, pp. 9-21). Mais do que apenas obstar a formação de redes de comércio e abastecimento, a combinação de grande propriedade e trabalho escravo foi, em grande parte, responsável por um importante déficit de urbanização em nosso país, dado que o deslocamento de pessoas dos incipientes centros urbanos para as zonas mais afastadas, rurais, ocorria apenas em caso de imposição ou castigo (VIANA, 2019, pp. 125-141). Essa ausência de urbanização nas zonas mais afastadas, associada a elementos outros, como a ausência de circulação de riquezas e as próprias experiências sociais e afetivas vivenciadas por todos aqueles que integravam o sistema escravocrata – não apenas os escravizados, ressalte-se – acaba por gerar o que Maria Sylvia de Carvalho Franco define como uma sociabilidade

---

<sup>28</sup> Como afirma Caio Prado Jr. (2011, p. 17), “estamos tão acostumados em nos ocupar com o fato da colonização brasileira, que a iniciativa dela, os motivos que a inspiraram e determinaram, os rumos que tomou em virtude daqueles impulsos iniciais se perdem de vista”.

violenta, que atinge também os homens livres inseridos na ordem escravocrata (FRANCO, 1997, pp. 22-64)<sup>29</sup>.

Em síntese, e retomando aqui a ideia de que o processo de colonização europeia na América integra um movimento mercantil maior, que marca o ingresso das nações europeias na modernidade, entendemos que se faz indispensável pontuar que o colonialismo representou uma promessa não cumprida de modernidade, uma experiência marcada pela violência, pela desigualdade e pela exploração sem limites dos povos escravizados pelos povos colonizadores ou, como refere Aimé Césaire, trata-se de “sociedades esvaziadas de si mesmas, culturas pisoteadas, instituições solapadas, terras confiscadas, religiões assassinadas, magnificências artísticas destruídas, possibilidades extraordinárias suprimidas” (CÉSAIRE, 2020, pp. 24-25). Não é, afinal, por outra razão que Quijano e Wallerstein (1992, p. 583) irão afirmar que “a criação desta entidade geosocial, a América, foi o ato constitutivo do moderno sistema mundial”<sup>30</sup> ou, ainda, que Mignolo (2014, p. 43) sustentará que “se a colonialidade é constitutiva da modernidade, no sentido de que não pode haver modernidade sem colonialidade, então a retórica da modernidade e a lógica da colonialidade são também dois lados da mesma moeda”<sup>31</sup>. Daí que Ilka Boaventura Leite também chamará a atenção para essa dualidade do discurso universalista associado à ideia de modernidade difundida nesse período. Diz a autora: “os Estados-Nação modernos se constituíram como modalidades de agregação hegemônicas e disseminadores de ordenamentos políticos com base em individualismos universalistas, mas não sem antes banir diversos grupos humanos da sua condição de humanidade plena” (LEITE, 2010, p. 18). A propósito, ainda, convém recordar a conclusão de Alfredo Bosi (1992, p. 18) a respeito do processo de colonização que aqui se desencadeou: “a inteligência dos povos ex-coloniais tem motivos de sobra para desconfiar de uma linguagem ostensivamente neo-ilustrada que se reproduz complacente em meio às mazelas e aos escombros deixados por uma pseudomodernidade racional, sem outro horizonte além dos próprios lucros”.

---

<sup>29</sup> Para um aprofundamento desta noção, notadamente a partir de um viés que leva em consideração especialmente a ideia de racialização, sugere-se a leitura de STANCHI, M.; PIRES, T. **Memórias Abolicionistas Sobre a Tortura no Brasil**. In: *Direito Público*, v. 19, n. 101, 2022. Com efeito, neste artigo as autoras procuram demonstrar, em síntese, que a escravidão constitui uma espécie de grande laboratório de tortura no qual foram forjadas as práticas que, posteriormente, conformariam o modo como o Estado exerce, até os dias atuais, o monopólio da violência primordialmente em face de corpos e existências negras.

<sup>30</sup> Tradução livre. No original: *La creación de esta entidad geosocial, América, fue el acto constitutivo del moderno sistema mundial*.

<sup>31</sup> Tradução livre. No original: *Si la colonialidad es constitutiva de la modernidad, en el sentido de que no puede haber modernidad sin colonialidad, entonces la retórica de la modernidad y la lógica de la colonialidad son también dos caras de la misma moneda*.



Tendo presente, enfim, que estas são as características do processo originário de acumulação da propriedade da terra em nosso país, pensamos ser possível avançar no sentido do exame pormenorizado dos marcos legais que selecionamos.

## **2.2 Lei de Terras de 1850**

### **2.2.1 Contexto histórico**

Compreender o contexto histórico que antecede a edição da Lei de Terras de 1850 demanda, de início, uma breve digressão a respeito da evolução do povoamento do território brasileiro e dos ciclos econômicos que aqui se desencadearam no período compreendido entre a segunda metade do Século XVI – quando perde força a atividade extrativista do pau-brasil e tem impulso o ciclo açucareiro – e as primeiras décadas do Século XIX – quando após o processo de Independência, consolida-se a formação de uma nação brasileira.

O povoamento do território brasileiro ao longo de tal interregno esteve sempre relacionado aos ciclos econômicos que aqui se desenvolveram, se podendo afirmar, inclusive, que ainda hoje a ocupação de nosso território apresenta certas características oriundas do período colonial. O primeiro ciclo economicamente relevante foi o da cana-de-açúcar, desencadeado, notadamente na região nordeste do país, a partir dos anos de 1530. Decorre daí que a primeira característica da ocupação do território tenha sido a fixação de um contingente expressivamente maior de pessoas na faixa litorânea – onde as terras eram mais férteis para o cultivo da cana e a logística para a produção do açúcar e sua posterior exportação para a Europa era facilitada (SILVA, 2008, pp. 47-49). A ocupação das zonas litorâneas, para além de uma contingência do ciclo açucareiro, deu-se também com o objetivo de consolidar a presença portuguesa ao longo do território e garantir a proteção em relação à chegada de outras nações (PRADO JR., 2011, p. 33). O primeiro movimento de interiorização durante o período colonial se dá através da pecuária, atividade que inicialmente tinha por objetivo abastecer o mercado interno – com animais para os engenhos e carne de gado para a demanda gerada tanto pelos engenhos de cana quanto pelos centros urbanos – mas que, posteriormente, acaba se inserido no mercado de exportação através do fornecimento de couro para outras

atividades – como a exportação de fumo e algodão – bem como em razão da exportação do próprio couro para o mercado europeu (GORENDER, 2016a, pp. 449-450).

A ocupação de modo mais intenso, e economicamente relevante, do interior do Brasil, contudo, dar-se-á apenas quando é deflagrado o ciclo da mineração, no sudeste brasileiro, já na transição do Século XVII para o Século XVIII. Com efeito, a partir da descoberta das primeiras jazidas de metais preciosos nas regiões que atualmente correspondem aos estados de Minas Gerais e Goiás, verifica-se um incremento significativo de imigrantes portugueses com a intenção de povoar o interior do Brasil. Como destaca Jacob Gorender, “são por demais notórios os efeitos próprios da economia mineradora: aumento rápido da população colonial, ampliação da ocupação territorial em direção ao interior, propensão marcante à urbanização, formação de ponderável mercado interno (...)” (GORENDER, 2016a, p. 465). Convém chamar a atenção aqui para uma particularidade que, no que diz respeito aos processos de apropriação da terra, será de todo relevante: o ciclo da mineração ocasionou um incremento importante no ingresso de homens livres no território brasileiro, ainda que também o modo de produção escravista tenha sido empregado na atividade mineradora (GORENDER, 2016a, pp. 468-469). Apesar deste movimento de interiorização, há que se ressaltar que a dualidade entre litoral densamente povoado e interior com baixa densidade populacional já se evidenciava como uma característica da ocupação do território brasileiro: conforme destaca Caio Prado Jr. (2011, p. 37), no final do Século XVIII aproximadamente 60% da população brasileira vivia em faixas litorâneas, as quais representavam cerca de 10% do território do país, ao passo que nos 90% restantes do território vivia apenas 40% da população total daquela época.

Estes são os ciclos econômicos que, durante o período colonial, se afiguram mais relevantes para a compreensão da dinâmica de povoamento do território brasileiro, notadamente porque a partir deles restam evidenciados os dois movimentos que marcaram esse momento: a fixação inicial da maior parte da população nas porções litorâneas e o posterior avanço populacional em direção ao interior, num movimento que envolveu tanto trabalhadores livres como escravizados.

Dissemos há pouco que, no plano normativo, o instrumento que regulamentou o acesso à terra no Brasil durante o período colonial foi a concessão de sesmarias, ou seja, a doação de terras improdutivas mediante o estabelecimento de condições, contrapartidas, via de regra relacionadas à ocupação, defesa e aproveitamento da terra. Também já mencionamos que o instituto foi criado em Portugal, para coibir o acúmulo de terras improdutivas em

períodos de desabastecimento, e que sua utilização na colônia encontrou certa dificuldade pelo fato de que a realidade aqui vigente era oposta àquela que se verificava na metrópole: enquanto lá a terra era um fator de produção escasso, e que portanto deveria ser aproveitado pelo maior número de pessoas possível, aqui o objetivo consistia no aproveitamento de terras abundantes, e o óbice era a pouca quantidade de braços para fazê-lo. Daí que o avanço do povoamento em direção ao interior do território, associado à incapacidade do aparato burocrático da Coroa Portuguesa de dar conta da regularização dos processos de ocupação de terra, acabaria por caracterizar aquilo que Lígia Osório Silva (2008, p. 87) define como “predomínio da posse”. A respeito das dificuldades encontradas ao longo do processo de concessão de sesmarias e da fiscalização acerca do cumprimento das contrapartidas estipuladas em relação àquelas já concedidas, calha mencionar a lição de Márcia Mendes Motta:

As tentativas da Coroa em regularizar o sistema de sesmarias, principalmente a partir das últimas décadas do século XVII limitando, por exemplo, a extensão máxima das áreas a serem concedidas por sesmaria, foi em vão. As disposições acerca da obrigatoriedade do cultivo, um dos principais itens da Carta Régia de 1695, foram também inócuas. Da mesma forma, os esforços sobre a fixação dos limites, ou seja, a demarcação das datas concedidas também não pôde deter, à revelia da lei, o processo de expansão territorial praticado pelos fazendeiros e por uma ampla camada de posseiros (MOTTA, 2003, p. 5).

Com efeito, para além de uma simples consequência da expansão do povoamento em direção ao interior – primeiramente pelo avanço das fazendas de criação de gado no nordeste e, em seguida, pelo rápido crescimento da exploração da atividade mineradora – a aquisição da terra por meio da posse acabou se tornando a regra por haver encontrado as condições ideais a partir da conjugação de alguns fatores, senão vejamos: grandes extensões de terra passíveis de serem apossadas sem maiores obstáculos, pouca disposição daqueles que exploravam atividades agrícolas para investir em técnicas de cultivo que viabilizassem a reutilização da terra após o término de determinado cultivo, e, claro, a incapacidade dos agentes públicos – estes, em verdade, praticamente ausentes nas regiões mais afastadas dos incipientes núcleos urbanos – para fiscalizar as condições nas quais se daria a ocupação de novas áreas (HOLANDA, 2014, p. 58).

No final do período colonial o descontrole acerca da titulação de sesmeiros era de tal ordem que, em outubro de 1821, a junta de São Paulo entregou aos deputados eleitos para representarem a província na Corte de Lisboa uma série de instruções acerca de assuntos prioritários para os interesses da Colônia, entre os quais a premente necessidade de pôr fim ao regime das sesmarias e iniciar um processo de regularização dos títulos de propriedade da

terra. Em 14 de março de 1822, durante a regência de Dom Pedro, os posseiros obtiveram uma importante vitória: foi editada uma provisão determinando que aqueles que demonstrassem a posse da terra e o cumprimento das determinações que constavam das cartas e forais destinados à concessão daquela mesma terra a título de sesmarias fariam jus ao título de propriedade, ainda que um sesmeiro lhes antecederse formalmente. Na sequência, em julho de 1822, o regime de concessão de terras por meio de sesmarias seria oficialmente extinto, ainda que tal decisão não afetasse às concessões anteriores (SILVA, 2008, pp. 80-83).

Como se sabe, o período colonial encerra-se com a Independência do Brasil em setembro de 1822. Aqui convém recordar que a autonomia da colônia em relação à metrópole foi obtida através de um processo no qual a participação dos grandes proprietários de terra<sup>32</sup>, ligados à agricultura de exportação, foi fundamental. Consabido é que, desde o começo do Século XIX, os interesses da oligarquia agrária que se consolidava em território brasileiro se alinhavam, ao menos no âmbito das relações internacionais, mais ao ideário liberal oriundo da Revolução Industrial Inglesa do que ao domínio colonial que a metrópole portuguesa ainda acreditava ser possível exercer (SILVA, 2008, p. 88). A aliança estratégica que acabou tornando possível a deflagração do processo de autonomização da colônia envolve, portanto, uma articulação política integrada por diversos setores agrários, entre os quais se destacavam os tradicionais produtores das zonas açucareiras do Nordeste e, mais recentemente, os emergentes produtores de café na região Sudeste. Convém, contudo, destacar uma particularidade da adesão da oligarquia rural brasileira aos ideais liberais: interessava aos proprietários de terras daqui o livre mercado de lá, para onde pretendiam seguir exportando em grandes quantidades, porém, mantendo o regime escravocrata tanto quanto isso se mostrasse possível, ainda que ao arrepio das leis e tratados assinados pelo Brasil. A propósito, assim refere Alfredo Bosi:

O par formalmente dissonante, escravismo-liberalismo, foi, no caso brasileiro pelo menos, apenas um paradoxo verbal. O seu conteúdo só se poria como contradição se se atribuísse ao segundo termo, liberalismo, um conteúdo pleno e concreto, equivalente à ideologia burguesa do trabalho livre que se afirmou ao longo da revolução industrial europeia.

Ora, esse liberalismo ativo e desenvolvimento simplesmente não existiu, enquanto ideologia dominante, no período que se segue à Independência e vai até os anos centrais do Segundo Reinado.

---

<sup>32</sup> Conforme adverte Lúcia Osório Silva (2008, p. 88) falar em grandes proprietários de terra demanda que se esclareça que estes eram, em verdade, aqueles que possuíam, com ou sem título formal de domínio, a posse de uma extensa área de terras e nela desenvolviam atividades agrícolas voltadas ao mercado exportador, notadamente porque, como visto anteriormente, a situação do ordenamento jurídico da propriedade da terra no Brasil ao final do período colonial era caótica, e, ainda, mesmo após o término das concessões de sesmarias os atos jurídicos praticados anteriormente não foram expressamente revogados e tampouco revalidados, daí decorrendo enorme situação de insegurança jurídica.

Para entender o caráter próprio da ideologia vitoriosa nos centros de decisão do Brasil pós-colonial, convém examinar a sua evolução interna que acompanha o ascenso dos grupos escravistas. (...) A sua história é a de uma aliança estratégica, flexível mas tenaz, entre as oligarquias mais antigas do açúcar nordestino e as mais novas do café no Vale do Paraíba, as firmas exportadoras, os traficantes negreiros, os parlamentares que lhes davam cobertura, e o braço militar chamado sucessiva vezes, nos anos de 1830 e 1840, para debelar surtos de facções que espocavam nas províncias (BOSI, 1992, pp. 195-196).

Importa-nos, portanto, chamar a atenção para o fato de que a formação de oligarquias agrárias foi um componente importante do processo de Independência, e que, a despeito de estes grupos pretenderem uma ruptura dos laços coloniais, isso não significa que almejassem um completo desfazimento da ordem que se estabelecera durante o período colonial, notadamente no que diz respeito às bases nas quais exerciam sua atividade econômica: grande propriedade, monocultura e emprego de mão-de-obra escravizada. Daí que, especificamente em relação à regularização dos títulos de propriedade da terra, a maior parte dos proprietários entendia que a manutenção da situação de desordem burocrática se afigurava mais vantajosa, dado que se manteria, assim, certa facilidade na aquisição e incorporação de novas porções de terra aos seus domínios, circunstância que nos ajuda a compreender as razões pelas quais, até o início da década de 1840, pouco se avançou nos debates legislativos acerca da regularização fundiária no Brasil (SILVA, 2008, pp. 100-102).

Destarte, somente quando pressões internacionais contrárias ao tráfico de africanos escravizados e à manutenção do regime de cativo, notadamente exercidas pela Inglaterra, colocam no horizonte destas oligarquias agrárias a possibilidade concreta de extinção do regime servil é que a regularização dos títulos de propriedade da terra assume a condição de pauta prioritária, e isso por duas razões muito claras: em primeiro, porque o fim da escravidão representava a perda de um capital importante, na medida em que, para além de mão-de-obra, o escravizado representava um bem material de seu proprietário, e a propriedade da terra se apresentava como substituto imediato desse capital, ou seja, era preciso viabilizar a monetarização da propriedade da terra no Brasil (GADELHA, 1989, pp. 153-154); em segundo, porque a possibilidade de o Estado lucrar com a alienação de terras devolutas em favor de particulares se afigurava como uma opção para obtenção de fonte de financiamento para a imigração, alternativa que se apresentava à substituição da mão-de-obra escrava, notadamente em decorrência da premente necessidade de mão-de-obra para a lavoura cafeeira, em franca expansão no começo do Século XIX (SILVA, 2008, pp. 135-136).

Há, ainda, um último aspecto que consideramos relevante para compor o quadro histórico e social que antecede a edição da Lei de Terras de 1850, qual seja o modo como se articularam formações de negros africanos que, de algum modo, resistiram ao regime de cativeiro e, em muitos casos, conseguiram se livrar dos domínios que lhes eram impostos, seja por meio de fugas, seja através da obtenção da liberdade. Ao traçar a historicidade dos processos de resistência no período colonial, Jaci Maria Ferraz de Menezes afirma: “não resistisse cada escravo, individualmente, a sua captura, e não seria necessário pô-lo a ferros, separar os elementos de cada tribo ou etnia de modo a evitar a resistência conjunta através da redução ao estado de incomunicabilidade” (MENEZES, 2009, p. 83). A dificuldade de fontes capazes de demonstrar como iniciativas individuais nesse sentido se articulavam faz com que a historiografia a respeito do tema se concentre no estudo dos quilombos. Aqui, porém, faz-se necessário uma advertência: não trataremos dos quilombos enfocando no aspecto relacionado a revoltas de escravizados, tema costumeiramente associado às formações quilombolas, por mais que tais episódios sejam importantes e tenham marcado, pelo menos mais fortemente, a segunda metade do período colonial e os primeiros anos pós-Independência. Com efeito, nosso interesse pelo tema incide menos na ocorrência de levantes, e mais no fato de que as comunidades formadas por negros que conseguiam escapar do regime de cativeiro acabaram constituindo um importante microsistema de campesinato negro comunitário (DOMINGUES; GOMES, 2013, p. 9), o que faz com que também eles sejam diretamente impactados pelos efeitos da edição de uma lei voltada à regulamentação de títulos de propriedade da terra.

Procuramos, então, esclarecer alguns aspectos relevantes relacionados aos quilombos. Um primeiro ponto que deve ser destacado é que não se tratavam de “comunidades exclusivamente negras formadas por choupanas de palha escondidas no meio da floresta, no alto das montanhas, longe das cidades, fora do alcance dos senhores e onde se vivia apenas da própria lavoura, da caça, da pesca e do extrativismo” (ALBUQUERQUE, 2006, p. 118) e tampouco se destinavam exclusivamente à organização de revoltas e levantes de escravizados. O objetivo, com efeito, é fugir de narrativas que apresentam o quilombo como um lugar, escondido no mato, para onde os escravizados simplesmente fugiam, trazendo à evidência, por outro lado, o aspecto mais relevante de tais formações: “a importância revolucionária e a forma permanente de confronto com o regime de imposição do trabalho escravizado” (CUNHA JR., 2012, p. 159).

Destarte, há que se ter a clareza de que se trata de um fenômeno mais complexo, que representa uma forma organizada de resistência contra o regime escravocrata, de modo que a figura do quilombo encerra uma variedade de formações: grandes, pequenos, com maior ou menor contingente de escravizados; de composições: poderiam ser integrados apenas por negros, por negros e brancos foragidos da justiça, ou mesmo por negros, brancos foragidos da justiça e indígenas; e, ainda, de contextualizações locais: em alguns casos eram afastados, voltados à existência do próprio quilombo, enquanto que noutros eram próximos a centros urbanos e tinham como interesse motivar um contingente maior de cativos a aderir ao movimento de insurgência (REIS, 1995/1996, p. 16).

Portanto, ao utilizar a expressão quilombos estamos aqui nos referindo à ideia de “uma forma de organização, de luta, de espaço conquistado e mantido através de gerações” (LEITE, 2000, P. 335). Destarte, a existência dos quilombos, com toda a diversidade de formações, composições, finalidades que se verificará ao longo do tempo, constitui, em verdade, “fruto das contradições estruturais do sistema escravista e reflete, na sua dinâmica, em nível de conflito social, a negação desse sistema por parte dos oprimidos” (MOURA, 1986). A propósito, ainda, Ilka Boaventura Leite irá destacar que:

todas as experiências já conhecidas revelam uma certa capacidade organizativa dos grupos (...). Destruídos dezenas de vezes, reaparecem em novos lugares, como verdadeiros focos de defesa contra um inimigo sempre ao lado. Ter uma base econômica que permitia a sobrevivência de um grande grupo significou, desde o seu início, uma organização sociopolítica com posições e estrutura de poder bem definidas, até porque “o inimigo externo”, caracterizado pelas invasões frequentes, vem impondo, ao longo da história, a necessidade de uma defesa competente da área ocupada (LEITE, 2000, p. 338).

Assim, cumpre termos presente que, enquanto forma organizada de resistência, os quilombos representavam o apossamento de uma área de terras por negros africanos, ou seus descendentes, oriundos do regime de cativo – ainda que não exclusivamente por eles, como acima referimos – e que tinha, como uma de suas características, o funcionamento estruturado, com a referência a determinadas lideranças, e a adoção de formas de convivência e produção que reproduziam a tradição africana do comunitarismo agrícola (NASCIMENTO, 2002, pp. 62-68). No terceiro capítulo de nossa pesquisa procuraremos aprofundar o modo como, com o passar do tempo, o quilombo se transmuta de uma ideia de ocupação geográfica relacionada às noções de fuga, revolta, resistência, para passar a encerrar uma ideia de identificação étnica, de luta por reconhecimento. No entanto, para o fim de contextualizar o cenário que antecedeu a edição da Lei de Terras de 1850, interessa-nos essa noção de

quilombo como sendo um espaço de resistência, organizado a partir da ideia de constituição de uma autonomia voltada à sobrevivência do grupo oprimido.

Em síntese, pode-se afirmar que o quadro econômico, político e social que antecede a edição da Lei de Terras de 1850 compreende, pelo menos, três elementos importantes: (i) o caos burocrático no que diz respeito à concessão de títulos de propriedade da terra, instaurado ainda no período colonial, porém preservado nos primeiros anos pós-Independência; (ii) a formação de uma elite econômica e política, integrada essencialmente por membros da oligarquia agrária, a quem, de um lado, interessava a manutenção do regime escravista até o limite do quanto possível e, de outro, preocupava a possibilidade de o fim da escravidão ocasionar uma crise de mão-de-obra no setor agrícola; e (iii) a existência de unidades organizadas de resistência ao regime escravocrata, os quilombos, por meio dos quais, para além de revoltas e levantes, negros oriundos do regime de cativo encontravam a possibilidade de exercer atividades agrícolas em regime de subsistência. Dito isso, passemos a analisar o processo legislativo que culminou com a elaboração da Lei de Terras, em 1850.

### ***2.2.2 Processo legislativo***

As primeiras décadas da política brasileira após a Independência foram marcadas por um profundo tensionamento entre oligarquias agrárias e governo central, em especial por uma insatisfação daquelas com os rumos adotados pelo governo de Dom Pedro I durante o período que ficou conhecido como Primeiro Reinado, compreendido entre os anos de 1822 e 1831, insatisfação esta manifestada principalmente pelos setores ligados à lavoura cafeeira – atividade que, no começo do Século XIX, superou a açucareira, tornando-se o principal produto de exportação brasileiro (SILVA, 2008, p. 84). Tal circunstância contribuiu decisivamente para que pouco se avançasse em termos de produção legislativa e elaboração de reformas políticas e administrativas nos primeiros anos pós-Independência. É apenas no começo da década de 1840, após a abdicação de Dom Pedro I ao trono e a acomodação de tensões entre os partidos liberal e conservador, inclusive com uma manobra política para viabilizar que Dom Pedro II assumisse o trono, que se tem, durante o período conhecido como Segundo Reinado, as condições necessárias para a tramitação de projetos de lei voltados a questões mais relevantes, como, por exemplo, a questão agrária. Convém, contudo, fazer desde já um esclarecimento: ainda que o plano político tenha sido palco de disputas entre



conservadores e liberais<sup>33</sup> após a abdicação de Dom Pedro I, a presença de nomes ligados às oligarquias agrárias era marcante nos dois partidos. Com efeito, mesmo que entre liberais os produtores rurais dividissem espaço com nomes ligados à burguesia comercial em ascensão, enquanto que, no partido conservador os proprietários de terra dividiam espaço com setores mais ligados à burocracia estatal, tal diferença jamais se fez presente em termos de conteúdo programático, de modo que a questão agrária foi conduzida a partir da defesa de visões muito semelhantes nos dois partidos (CARVALHO, 2008, pp. 201-203). As divergências, como veremos, serão sempre pontuais e concentrar-se-ão em três aspectos: legitimação das posses em face dos títulos de sesmeiros, necessidade e custos da demarcação das áreas pelo governo central, e, por fim, a instituição de tributos sobre a propriedade rural.

Antes dos debates legislativos propriamente ditos, o tema da regularização fundiária foi objeto de discussões durante a elaboração de um projeto no âmbito do Conselho de Estado, órgão vinculado ao Poder Executivo e que, segundo o art. 142 da Constituição de 1824, exercia uma função preparatória na elaboração de leis, prévia ao Poder Legislativo. A propósito, o Conselho de Estado recebera a incumbência de iniciar discussões a respeito de dois temas: regularização de títulos de sesmarias e colonização/imigração estrangeira. Ocorre que os relatores dos dois temas, conselheiros Bernardo Pereira de Vasconcelos e José Cesário de Miranda Ribeiro, respectivamente, decidiram unir os projetos em apenas um, por considerarem que tratavam de assuntos conexos<sup>34</sup>. Com efeito, a doutrina parece convergir no sentido de que a questão agrária naquele momento envolvia realmente três assuntos correlacionados: a regularização dos títulos de propriedade da terra, a possibilidade de cobrança de imposto territorial pelo Estado e o financiamento da colonização estrangeira (SILVA, 2008, p. 97) e, como veremos a seguir, são estes, de fato, os temas em torno dos quais ocorrerão os principais debates legislativos.

---

<sup>33</sup> Vimos, há pouco, na esteira da lição de Alfredo Bosi, que nesse momento histórico o liberalismo existiu no Brasil apenas enquanto discurso. Assim, convém que façamos um breve esclarecimento no sentido de apontar, afinal, o que distinguia o Partido Conservador do Partido Liberal. Nesse sentido, adotamos aqui a linha sustentada por autores como Raymundo Faoro (2021) e José Murilo de Carvalho (2008) no sentido de que ao partido liberal ligavam-se setores da oligarquia agrária mais recente – da zona cafeeira do Sudeste – e profissionais liberais, o que explica a defesa dos liberais por maior descentralização política em relação ao Poder Central – ainda que não chegassem a questionar, num primeiro momento, ao menos, a Monarquia; ao passo que ao partido conservador ligavam-se setores do agronegócio mais tradicional – da zonas açucareiras do Nordeste – e integrantes da burocracia estatal, daí porque era mais comum entre conservadores a defesa de uma maior centralização do poder nas mãos do Monarca.

<sup>34</sup> Atas do Conselho de Estado (1842-1850). Direção geral, organização e introdução de José Honório Rodrigues; sessões compreendidas entre setembro de 1842 e outubro de 1843. Brasília, DF, Centro Gráfico do Senado federal, 1978, pp. 11-28.

O projeto apresentado à Câmara dos Deputados veiculava 29 artigos, e seria objeto de debates entre os meses de junho e setembro de 1843, quando a proposta seria aprovada na Câmara e encaminhada ao Senado. Nesta Casa, por outro lado, o projeto permaneceu estagnado nos primeiros dois anos, tendo sido retomados os debates apenas em janeiro de 1845. Contudo, naquele momento o Senado possuía maioria de membros do partido liberal, que não tinham interesse na tramitação da matéria, razão pela qual entre os anos de 1845 e 1848 o processo pouco avançou, tendo permanecido mais tempo em comissões encarregadas de estudos e detalhamentos de dados. Como adverte José Murilo de Carvalho (2008, pp. 339), os liberais exerceram, naquele momento, um bloqueio importante à tramitação do projeto. Daí que os debates são retomados efetivamente entre os anos de 1848 e 1850, quando a Lei n.º 601 foi finalmente aprovada. A fim de obter uma maior clareza a respeito de como os parlamentares, como um todo, se posicionavam sobre determinados assuntos, fizemos aqui a opção de tratar dos debates por temas, e não seguindo a ordem cronológica de tramitação da proposta, razão pela qual, por vezes, mencionaremos manifestações feitas na Câmara dos Deputados e logo a seguir pronunciamentos de Senadores, ainda que entre umas e outras possa haver um lapso de alguns anos.

Iniciemos pelo tema da regularização da posse e das revalidações de sesmarias concedidas durante o período colonial. A propósito, o texto do projeto de lei enviado à Câmara dos Deputados previa a possibilidade de revalidação de sesmarias caídas em comisso, ou seja, em relação às quais não tivessem sido cumpridas as condições do ato de concessão da terra – via de regra, condições relacionadas ao cultivo da área. Havia, porém, também a previsão de que as terras ocupadas apenas mediante a posse, sem título formal, fossem objeto de regularização, desde que providenciados os tramites de medição da área e formalização do pedido com o pagamento das taxas respectivas. Estabeleceu-se, portanto, certa controvérsia no sentido de um favorecimento da legislação aos posseiros ou aos sesmeiros. A propósito, assim se manifestou o deputado Manoel Antônio Galvão:

(...) Sr. presidente, o nobre deputado parece-me que se esquece da maneira por que se dão as sesmarias. Não sabe que posso obter sesmaria em Espírito Santo e outra em Goyaz, que posso obter diversas sesmarias em diversos termos e diversas comarcas. O que quer dizer isto, porque todos os meus títulos não estão reunidos em um só corpo, porque não se vê a extensão, deixo eu de ter 20 léguas de sesmaria? (...) A lei atendeu mais aos posseiros do que aos sesmeiros, atendeu ao posseiro turbulento, intruso, a um posseiro que assusta e que leva o terror pela vizinhança.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Anais da Câmara dos Deputados, Ano de 1843, Tomo II, Sessão de 27-07-1843, p. 426.

Em contrapartida, porém, manifestou-se o deputado Rodrigues Torres, representante direto dos interesses do governo central na tramitação do projeto, esclarecendo que o texto em análise não beneficiaria o posseiro que houvesse se estabelecido em terras já cultivadas, mas sim aquele que obtivesse a posse de áreas não ocupadas, daí porque seria irrelevante, nesse caso, que lhe antecedesse um sesmeiro, ou seja, para o deputado Torres o projeto atribuiria precedência na verdade àquele que se dedicasse efetivamente ao cultivo da terra, razão pela qual prevaleceria a posse apenas quando o conflito se verificasse com uma sesmaria caída em comisso<sup>36</sup>.

De fato, tanto a redação do texto proposto como também do texto ao final aprovado, como veremos adiante, parece conduzir à conclusão de que o critério levado em consideração para firmar o direito ao título de propriedade seria o cultivo das terras, o que não significa, porém, uma abertura a que toda e qualquer posse obtivesse o reconhecimento do Estado, notadamente em razão de que se haveria de pagar, em qualquer caso, os custos de medição da área e as taxas para a formalização do título de propriedade.

O que veremos, portanto, a partir das manifestações dos parlamentares é que, a despeito dos conflitos que efetivamente poderiam surgir entre sesmeiros e posseiros, havia uma preocupação maior, que de certo modo guiou todos os debates legislativos relacionados à questão fundiária, qual seja: assegurar que se tornasse possível identificar as terras efetivamente ocupadas, seja a título de posse, seja em razão da revalidação de sesmarias, e excluí-las do âmbito das terras consideradas desocupadas, as chamadas terras devolutas, dado que, em relação a estas, o interesse era viabilizar a sua venda como forma de financiar a imigração e assegurar o fornecimento de mão-de-obra para a agricultura de exportação. Daí a manifestação, por exemplo, do deputado Luiz Antônio Barbosa:

(...) O sistema de colonização adotado pelo projeto tem por principal base encarecer as terras impedindo as aquisições gratuitas (...). Revalidar aquelas sesmarias que nem foram medidas e nem cultivadas, é seguramente doá-las de novo e sem conveniência alguma pública, nem razões de equidade; é derrogar, sem necessidade alguma, o sistema do projeto (...).<sup>37</sup>

Em que pese aparentemente contrário ao reconhecimento do direito de sesmeiros, na verdade a insurgência do deputado era apenas com a possibilidade de que as terras anteriormente concedidas a título de sesmarias o fossem novamente conferidas a particulares sem qualquer ônus financeiro.

---

<sup>36</sup> Anais da Câmara dos Deputados, Ano de 1843, Tomo II, Sessão de 28-07-1843, p. 466.

<sup>37</sup> Anais da Câmara dos Deputados, Ano de 1843, Tomo II, Sessão de 27-07-1843, p. 441.

Acerca do real objetivo da legislação que ora se discutia, veja-se afinal a manifestação do senador Dom Manuel:

(...) É, pois, necessário não observar o rigor do direito nem com os sesmeiros, nem com os posseiros, atender muito às circunstâncias do país, tendo principalmente em vista o grande fim do projeto e das emendas, que é o de favorecer a agricultura por meio da venda das terras devolutas, e aquisição de braços livres.<sup>38</sup>

Como se vê, portanto, a questão da regularização da posse e da revalidação de sesmarias era considerada um ponto importante para os parlamentares, mas que em momento algum foi analisado sem levar em consideração que o objetivo maior da lei seria favorecer a continuidade das atividades exercidas nas grandes lavouras, e não prestigiar o interesse do pequeno proprietário que exercia suas atividades em regime de subsistência ou o sesmeiro que tenha tido reais dificuldades de cumprir os encargos da concessão. Esta visão legislativa apareceu em vários momentos, como, por exemplo, na manifestação do senador Vergueiro, ferrenho defensor dos grandes proprietários, e que procurava demonstrar que (i) a existência de um número elevado de posseiros era decorrência de mora do governo em regularizar a questão fundiária; e (ii) por posseiros não se deveria pensar que se estivesse a tratar de trabalhadores rurais em pequenas áreas, produzindo em pequenas quantidades:

(...) Quem é o culpado disso ? O governo, que já há muito devera ter dado as necessárias providências para regular a distribuição ou venda dos terrenos devolutos. Em presença da inércia, do desleixo do governo, a população cansou-se de esperar, e entrou sem mais cerimônia pelas terras da nação, prestando assim um verdadeiro serviço ao país, pois contribuiu para o aumento e progresso da lavoura. Não se pense que todas as posses se reduzam a uma pequena roça e à construção de uma casinha de palha. A princípio podia ser assim: mas depois em boa parte delas estabeleceram-se grandes plantações e grandes fábricas.<sup>39</sup>

Outro ponto que gerou debates acalorados nas Casas Legislativas diz respeito à política de imigração que estaria sendo incentivada a partir da edição da Lei de Terras. A propósito, os debates novamente evidenciarão o receio que possuíam os parlamentares quanto à possibilidade de o Estado conceder terras, a título gratuito, a estrangeiros que imigrassem para o Brasil. Neste sentido, veja-se, à guisa de exemplo, a manifestação do parlamentar F. D. P. de Vasconcelos, deputado representante de Minas Gerais:

(...) Um colono chegando ao Brasil adquire com a maior facilidade terras, e me parece que é demonstrado pela experiência que não temos uma só fazenda, ao menos na minha província, que tenha prosperado por meio de colonos (apoiados); eu não conheço. Isto é porque o colono trata imediatamente, ou de estabelecer-se comprando terras, ou então com prejuízo seu se entrega a alguma pequena indústria, e assim nós os vemos complicados em ridículas negociações; e ali se perde toda a agilidade, gasta-se toda ela

<sup>38</sup> Anais do Senado Federal, Ano de 1850, Volume I, Sessão de 17-07-1850, p. 308.

<sup>39</sup> Anais do Senado Federal, Ano de 1847, Volume I, Sessão de 15-05-1847, p. 83.

sem resultado algum para o país, porque o colono, na falta de experiência, vê em pouco tempo iludidas suas esperanças, morrem de miséria em um país de tanta abundância (...).<sup>40</sup>

Aqui chamamos a atenção para um traço característico das manifestações dos parlamentares: a todo momento procuravam evidenciar um suposto insucesso da política de imigração até então adotada pelo governo central – desde o Primeiro Reinado, foram muitos os incentivos concedidos pela Coroa à imigração de trabalhadores livres da Europa para o Brasil (IOTTI, 2010, pp. 2-4). A propósito, veja-se a manifestação do senador Paula e Souza, já nas primeiras discussões do projeto no âmbito do Senado: “Entendo mesmo que a má colonização do nosso país provém em grande parte deste método anterior da nossa legislação, o método de doar e não de vender as terras. Por isso, nesta parte, estou concorde com o projeto”<sup>41</sup> Convém apenas ressaltar que tais manifestações ignoravam a existência de experiências positivas de imigração estimulada mediante a concessão, sem ônus, de terras a trabalhadores europeus, como, por exemplo, as colônias de São Leopoldo e São Pedro de Alcântara, no Rio Grande do Sul (OBERACKER JÚNIOR, 1985, p. 232). Exceção à essa tendência pode ser encontrada em algumas manifestações isoladas, como a levada a efeito pelo Senador Vergueiro, do partido liberal:

(...) Não se tem examinado se as colônias estabelecidas não tem prosperado, não se tem feito uma análise dessas colônias para ver se elas têm dado alguma vantagem; mas a respeito de algumas é inquestionável que têm produzido bons resultados. A colônia de S. Leopoldo prospera, e muito, e creio que com alguma diligência se pode levar a ponto grande essa colônia. Há outra chamada – Leopoldina – na Bahia, parece-me que no município de Caravelas, que também tem prosperado (...).<sup>42</sup>

Ocorre que, diante da possibilidade concreta de extinção do regime de cativo, notadamente em face da proibição do tráfico de africanos, vigente desde o ano de 1831, os parlamentares buscavam assegurar que a imigração de estrangeiros funcionasse como um mecanismo de substituição da mão-de-obra escravizada, o que implicava, por outro lado, rejeitar qualquer possibilidade de que os imigrantes pudessem se estabelecer na condição de proprietários. Daí que, aos legisladores, interessava apenas a imigração que servisse para o trabalho na grande propriedade ou, como afirmou o parlamentar Sebastião Rego, interessava-lhes a imigração de “(...) colonos úteis, que não venham carregados de crianças e mulheres, que são consumidores inúteis (...)”<sup>43</sup>. Também o deputado Bernardo de Souza Franco,

<sup>40</sup> Anais da Câmara dos Deputados, Ano de 1843, Tomo II, Sessão de 24-07-1843, p. 390.

<sup>41</sup> Anais do Senado Federal, Ano de 1845, Volume I, Sessão de 10-01-1845, p. 21.

<sup>42</sup> Anais do Senado Federal, Ano de 1848, Volume V, Sessão de 11-09-1848, p. 104.

<sup>43</sup> Anais da Câmara dos Deputados, Ano de 1843, Tomo II, Sessão de 24-07-1843, p. 392.

representante do Pará, discursou contrariamente à possibilidade de aquisição de terras, sem custos, por parte de imigrantes, senão vejamos:

(...) Mas pensando que, em um país onde todos podem ser proprietários de terra, de um dia para outro lhe fugiriam os engajados, que ficaria com capitais enterrados ou perdidos, e perto da ruína. Tudo isso provém de que, doadas as terras, e a todos que queiram, não havia, nem há meio de resolver ao menos os recém-chegados a trabalhar por conta de outros, tendo assim estes, auxílios de braços para desenvolver suas plantações, e aqueles, além de ocasião de ganhar um pecúlio, a de obter experiência nos costumes agrícolas do país, uma das causas também do mau sucesso que têm na agricultura os novos colonos (...).<sup>44</sup>

No mesmo sentido, ainda, era a defesa feita da tribuna pelo parlamentar Joaquim José Rodrigues Torres:

(...) Queremos que, de agora em diante, ninguém possa ocupar e trabalhar terras devolutas senão comprando-as ao governo; 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 terras por algum tempo ao menos, e assim ajuntarem um capital com que possam por seu turno fazer-se proprietários, achem logo terras devolutas que vão trabalhar por sua própria conta, e que, não tendo experiência da lavoura do país, não possam medrar, e concorram assim para a ruína dos atuais proprietários que, por falta de braços, não poderão cultivar as terras que possuem (...).<sup>45</sup>

Conforme levantamento feito por José Murilo de Carvalho (2008, p. 334), ao longo da tramitação do texto na Câmara dos Deputados foram proferidos 114 discursos por parte de 28 parlamentares, a imensa maioria em defesa de dois pontos: a concessão onerosa de terras devolutas – ponto em relação ao qual quase um quinto das manifestações foi levada a efeito apenas por um parlamentar: o deputado Joaquim José Rodrigues Torres – e a utilização dos recursos oriundos da alienação de terras devolutas para o financiamento da imigração europeia – ponto que teria sido objeto de reiterados discursos do parlamentar Bernardo de Souza Franco, defensor convicto das ideias de Wakefield<sup>46</sup>.

Em linhas gerais, portanto, os debates ocorridos durante a tramitação do texto na Câmara dos Deputados evidenciam que a grande preocupação da maior parte dos legisladores era a possibilidade de a agricultura exercida em grandes propriedades – notadamente a cafeeira, em franca expansão – acabar sofrendo com uma crise de mão-de-obra (SILVA, 2008, pp. 96-104). Decorrem, contudo, de tal preocupação alguns aspectos importantes, entre

<sup>44</sup> Anais da Câmara dos Deputados, Ano de 1843, Tomo II, Sessão de 26-07-1843, p. 402.

<sup>45</sup> Anais da Câmara dos Deputados, Ano de 1843, Tomo II, Sessão de 24-07-1843, p. 380.

<sup>46</sup> O economista inglês Edward Gibbon Wakefield ganhou notoriedade na década de 1830 ao defender, originalmente tratando do contexto da colonização da Austrália e da Nova Zelândia, que seria muito difícil obter trabalhadores livres em locais onde fosse fácil o acesso à propriedade da terra, razão pela qual o trabalho assalariado apenas encontraria condições adequadas de desenvolvimento se o valor das terras fosse aumentado, tornando-as inacessíveis aos colonos. Sobre a influência das ideias de Wakefield no debate sobre colonização no Brasil, ver SILVA, 2008, p. 99; CARVALHO, 2008, pp. 332-34.

os quais interessam, para os fins da presente pesquisa, dois: a defesa da necessidade de que terras devolutas pudessem ser adquiridas, a partir de agora, apenas a título de compra, e a visão de que também um reconhecimento geral e indiscriminado da validade das posses estabelecidas até então poderia ser prejudicial à economia do país – leia-se, à agricultura exportadora. A respeito deste último ponto, colhe-se, novamente, trecho de manifestação do parlamentar Rodrigues Torres:

(...) Se deixarmos a todos esses posseiros o domínio de quantas terras assim adquiriram, e que, por não poderem cultivar hão de vendê-las por quase nada, não poderemos ter colonos que se sujeitem a ser trabalhadores; e muito menos meios de os transportar para o Brasil. O sistema de colonização que pretendemos estabelecer, ficará inteiramente destruído; e a nossa agricultura sem os recursos de que tanto carece (...).<sup>47</sup>

Se, por um lado, não parece haver dúvida no sentido de que a cobrança de valores, tanto para a regularização de terras ocupadas até a edição daquela lei que ora se discutia, quanto para a aquisição de novas glebas, em especial por estrangeiros em regime de imigração, era defendida pela imensa maioria dos parlamentares que ocupavam a tribuna, por outro não se pode ignorar que também manifestações contrárias, em defesa de posseiros e imigrantes, foram ouvidas na Câmara dos Deputados. Nesse sentido, por exemplo, o deputado Galvão:

(...) nem todos sabem muitas vezes vencer muitas dificuldades que na vida ordinária são tão triviais. Aconteceu-me, muitas vezes, que o dinheiro que levava na algibeira era inútil, porque não havia o que comprar por centenas de léguas. E é em um país como este que o governo vem lançar indistintamente o imposto de chancelaria sem calcular o preço das terras, às distâncias, aos meios de vida? (...) A proposição do Sr. Ministro é verdadeira, abstratamente falando; mas quando vier a aplicação, verá que é perfeitamente falsa. As terras de beira-mar estão todas ocupadas, elas valem o imposto de chancelaria e os seus proprietários não as deixarão para não pagarem o imposto, farão este sacrifício. Que terras quer o Sr. Ministro encarecer, as do interior? Mande a gente que quiser, o valor das terras não se elevará, e não haverá crescimento de renda, se não houver meio concomitante (...).<sup>48</sup>

Como se vê, havia divergências pontuais dentro da própria classe dos proprietários de terra, de modo que alguns entendiam haver vantagem na fixação de tributos sobre a terra – dado que tais valores poderiam financiar a importação de mão-de-obra e afastar o risco de escassez de tal fator de produção; outros, em geral ligados a áreas de cultivo mais recente e ainda em expansão, entendiam que os custos com regularização e medição da terra já seriam por demais elevados e a instituição de outros tributos, num primeiro momento, não se afiguraria vantajosa (CARVALHO, 2008, pp. 336-338). Essa divergência entre proprietários

<sup>47</sup> Anais da Câmara dos Deputados, Ano de 1843, Tomo II, Sessão de 08-08-1843, p. 664.

<sup>48</sup> Anais da Câmara dos Deputados, Ano de 1843, Tomo II, Sessão de 08-08-1843, pp. 715-716.

de terra favoráveis à instituição de tributos e outros contrários evidenciou-se em vários momentos, podendo-se referir, a título de exemplo, a manifestação do senador Costa Ferreira:

(...) Qualquer proprietário lá do interior pode fazer o mesmo? ... Senhores, este projeto é escrito na areia: parece que não se conhece o Brasil. Na minha província não há um lavrador que possa lavrar a terra com utilidade pagando a um colono \$400rs por mês, entretanto que no Rio de Janeiro os proprietários de chácaras podem pagar 12 e 14 mil réis. Agora querem que os que não pagam imposto, que não concorrem para o transporte dos colonos, tenham colonos à custa dos lavradores, que não podem empregar a um só; isso é outra coisa ! Então passe o projeto tal qual!<sup>49</sup>

Seja como for, o que nos parece relevante reafirmar aqui é que o interesse que conduziu os rumos dos debates era apenas um: a manutenção das condições para o exercício de atividades agrícolas em regime de monocultura exercida em grandes propriedades, condições estas que incluíam, especialmente, o abastecimento de mão-de-obra capaz de substituir o braço escravo. Com efeito, a realidade é que, naquele momento, a maior parte dos parlamentares ainda eram escravistas, porém não mais o poderiam declarar abertamente, em razão da necessidade de evitar uma crise diplomática internacional com a Inglaterra, importante destino comercial e que pressionava pelo fim do tráfico de africanos. Como afirma Alfredo Bosi, ao comentar o comportamento de muitos parlamentares após a edição da Lei Eusébio de Queiroz, no mesmo ano de 1850, “o tráfico fora suspenso, mas a sua apologia ainda se fazia presente na boca daqueles mesmos que tinham sido obrigados a proibi-lo de vez” (BOSI, 1992, p. 218). Esta dificuldade dos parlamentares de conter sua visão escravista de mundo, em alguns momentos, não se pôde conter. Veja-se, a propósito, a manifestação do senador Vasconcelos, escravista convicto:

(...) A atual administração detesta os braços africanos, o liberalismo entende que se não deve mais servir de tais braços; bem, eu não entro nos arcanos do liberalismo: mas o que tenho como certo é que muitas províncias ficam reduzidas à miséria dentro de pouco tempo se o governo não abrir os olhos, se não deixar de ser tão liberal, e liberal exclusivista. Como há de haver cultura do Pará? Virão braços livres? De que parte do mundo? O europeu pode trabalhar no sol dos trópicos, no sol do Pará? Eu folgo muito de ver o liberalismo de alguns representantes das províncias: de certo promovem o seu bem-estar, a sua prosperidade; mas donde virão os braços para cultivar as terras no Pará, Maranhão, e em outras províncias que estão em idênticas circunstâncias? São Paulo e Rio Grande do Sul não têm tanta precisão, ou tendo tanta precisão podem encontrar mais fácil remédio; mas as outras províncias? (...) Eu quisera que o Sr. Ministro do Império me dissesse se não haveria algum meio de importar africanos, não como escravos. Julgo que sem o auxílio dos braços africanos muitas dessas províncias cujos representantes hoje julgam que é... não sei o que... desumanidade, não me recordo bem das expressões, introduzir no Brasil braços pretos, que muitas dessas províncias hão de ficar abandonadas. Seria, pois, muito conveniente que o Sr. Ministro esclarecesse o senado, que ao menos desse a sua opinião sobre a matéria, se não haveria algum meio de obtermos a importação de africanos. Eu devo começar por declarar... não sei como

<sup>49</sup> Anais do Senado Federal, Ano de 1845, Volume I, Sessão de 10-01-1845, p. 28.



me explique, que não dou crédito nenhum às tais insurreições, por isso não receio a vinda dos braços africanos.”<sup>50</sup>

Qualquer outro discurso movimentado pelos parlamentares, seja em relação à situação de posseiros, seja no que diz respeito à instituição de tributos, ocorreu de forma acessória, oblíqua e servia apenas para mascarar o grande interesse que possuíam: a manutenção, tanto quanto possível, do modo de produção até então vigente em todos os seus termos. Não é casual, aliás, que poucos anos depois a luta pela abolição no Brasil tenha buscado chamar a atenção para a necessidade de uma democratização do acesso à propriedade da terra, vale dizer, para os abolicionistas a relação entre escravidão e concentração fundiária já se afigurava evidente desde há muito (CARVALHO, 2008, p. 349; JUCÁ, 1988, p. 210). Com tal quadro no horizonte, avancemos no exame dos resultados produzidos pela legislação em questão.

### 2.2.3 *Resultado*

Passemos, agora, ao exame do que produziu, em termos de alterações na questão fundiária brasileira, a edição da Lei de Terras de 1850. Não nos dedicaremos, porém, a aprofundar o quadro de dificuldades que se apresentou à implementação da Lei de Terras no que diz respeito aos seus objetivos de promover a regularização fundiária no Brasil. Acreditamos que tal incursão, para além de não se mostrar imprescindível aos objetivos de nossa pesquisa, já consta de farta historiografia<sup>51</sup>. A propósito, reproduzamos apenas a oportuna síntese acerca do tema oferecida por José Murilo de Carvalho:

O imposto territorial, o mais radical dos dispositivos, foi eliminado pelo Senado. (...) O Registro ou cadastro de terras teve mais êxito, mas ficou longe de atingir todas as propriedades, além de ser pouquíssimo confiável, pela frequente incorreção das declarações. A separação e a demarcação de terras devolutas também ficaram em grande parte sem execução, continuando a ocupação ilegal. A legitimação e revalidação quase não progrediram, sem sombra de dúvidas, a Lei de Terras não pegou. (CARVALHO, 2008, p. 346).

<sup>50</sup> Anais do Senado Federal, Ano de 1848, Volume IV, Sessão de 21-08-1848, p. 396.

<sup>51</sup> Para um aprofundamento do tema da pouca efetividade que alcançou a Lei de Terras de 1850, sugere-se as seguintes leituras: BOTH DA SILVA, Márcio Antônio. **Lei de Terras de 1850: lições sobre os efeitos e os resultados de não se condenar “uma quinta parte da atual população agrícola”**. In: Revista Brasileira de História, Vol. 35, n.º 70, 2015; SILVA, Lígia Osório. Terras devolutas e latifúndio: efeitos da Lei de 1850 – 2ª Ed. – Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2008; entre outros.

Concentraremos nossa atenção, portanto, nos efeitos que a Lei de Terras produziu em relação a um tema específico: a democratização do acesso à propriedade da terra. Após sete anos de debates na Câmara dos Deputados e no Senado, em 18 de setembro de 1850 foi promulgada a Lei n.º 601, a Lei de Terras de 1850. O texto final apresenta várias alterações em relação às propostas iniciais, tanto em relação ao texto apresentado pelo Conselho de Estado quanto no que respeita ao texto que seguiu da Câmara para o Senado. Na essência, contudo, as alterações não foram significativas – talvez a mais relevante tenha sido a rejeição da instituição do imposto sobre a propriedade rural, como referido acima.

Os pontos cruciais para nossa análise, contudo, podem ser assim sintetizados: (i) a manutenção da previsão de que as terras devolutas, ou seja, terras desocupadas e não aproveitadas, somente poderiam ser adquiridas mediante compra (art. 1º); e (ii) o fato de que, a despeito de reconhecer aos posseiros o direito à aquisição do título de propriedade da terra (art. 5º), a lei condicionou tal reconhecimento ao pagamento do chamado imposto de chancelaria, conforme previsão contida no art. 11, *in verbis*:

Art. 11. Os posseiros serão obrigados a tirar títulos dos terrenos que lhes ficarem pertencendo por efeito desta Lei, e sem elles não poderão hypothecar os mesmos terrenos, nem alienal-os por qualquer modo.

Esses títulos serão passados pelas Repartições provinciaes que o Governo designar, pagando-se 5\$ de direitos de Chancellaria pelo terreno que não exceder de um quadrado de 500 braças por lado, e outro tanto por cada igual quadrado que de mais contiver a posse; e além disso 4\$ de feítio, sem mais emolumentos ou sello.<sup>52</sup>

Para compreender a dimensão do óbice que tais dispositivos representavam à aquisição ou regularização da propriedade rural por parte de determinados grupos convém, antes, recordar que a Lei de Terras de 1850 insere-se num contexto maior, que vai além de objetivos vinculados à regularização fundiária, aquisição de terras devolutas e incentivos à imigração, e envolve, na verdade, a transição do modo como o Brasil se inseria no sistema capitalista que se consolidava em termos de mundo. Neste sentido, a Lei de Terras representa um passo fundamental na passagem do modelo mercantil-escravista vigente durante todo o período colonial – e inclusive após seu término – para o modo de produção capitalista,

---

<sup>52</sup> BRASIL, Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais. bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colonias de nacionaes e de estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonisação estrangeira na forma que se declara. Registrada á fl. 57 do livro 1º do Actos Legislativos. Secretaria d'Estado dos Negocios do Imperio em 2 de outubro de 1850. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/10601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm)> Acesso em: 20/04/2022.

voltado a atender os interesses comerciais de nações europeias que já haviam passado por essa transição, como a Inglaterra, por exemplo (GADELHA, 1989, pp. 156-157).

Nesse sentido, pode-se afirmar que a Lei de Terras foi o resultado de toda uma reorganização da questão agrária brasileira, buscando adaptar-se às exigências do avanço do capitalismo, algo que jamais poderia acontecer se não fosse promovido, no plano interno, um ordenamento jurídico da propriedade da terra, capaz de, para além de colocar em ordem o caos burocrático até então existente, viabilizar a transformação definitiva da propriedade da terra em capital (TAGLIETTI, 2005, pp. 189-205).

É disso, pois, que se trata quando mencionamos, anteriormente a pressão que era exercida pela Inglaterra em relação ao fim do tráfico negreiro: o interesse daquela nação consistia na transição das relações de trabalho aqui vigentes para uma nova ordem, ditada pelo capital, a qual, para se constituir, necessitava da edição da Lei de Terras para viabilizar a transmutação da terra de mero fator de produção para componente importante da relação de acumulação de capital. O processo de acumulação de capital passa a ter como referência a propriedade da terra, e não mais a propriedade da mão-de-obra, que deverá então se limitar à condição de fator de produção (AMORIM; TÁRREGA, 2019, pp. 15-19). Não se quer dizer, com isso, que é a edição da Lei de Terras que inaugurará o comércio de terras por aqui. Pelo contrário, sabe-se que a comercialização de área de terras já existia. O que se pretende destacar, porém, é que a formalização deste processo integra, de forma fundamental, uma transição definitiva de modelo, conforme explica Márcio Antônio Both da Silva:

A transformação da terra em mercadoria, no Brasil, longe de ter sua origem na Lei de Terras de 1850, teve nela um momento fundamental. Essa Lei não inventa a terra como mercadoria, pois ela efetivamente era vendida e comprada antes da sua existência. Contudo, possibilita a construção de um discurso, de uma visão de mundo e de práticas sociais que se realizam ou que, no transcurso de consolidação dessa mudança, passam a ser pautadas unicamente no caráter mercadológico da terra.

Esse é um passo importante para transformar a terra em uma propriedade no sentido moderno do termo, ou seja, algo que pode ser objeto de compra e venda, mas que para tanto precisa ter seus limites bem definidos. Logo, a maneira tradicional como alguns grupos (os indígenas, por exemplo) se apropriam da terra, bem como as imprecisões que marcaram o acesso à terra no Brasil desde a Colônia, não se dão bem com esse novo momento, pois atravancam essa transformação (BOTH DA SILVA, 2015, p. 103).

Nesse sentido, Regina Maria D'Aquino Gadelha pondera que “os objetivos capitalistas dos proprietários só seriam alcançados se o acesso do solo aos ex-escravos e aos trabalhadores nativos fosse dificultado” (GADELHA, 1989, p. 161). Não se trata, aqui, de afirmar que a exclusão do acesso à terra a esses grupos tenha sido um objetivo expresso da

Lei de Terras – ainda que muitos autores façam tal afirmação de forma explícita<sup>53</sup>, e que boa parte dos parlamentares que participaram da elaboração do texto legal fosse abertamente favorável à manutenção do sistema escravocrata. O que se quer dizer, no entanto, é que independente de ser, ou não, um objetivo explícito da norma, o seu objetivo de transformar a terra em capital é, por essência, contrário à possibilidade de concessão de terras a título gratuito ou, ainda, ao reconhecimento do direito à propriedade da terra em relação àqueles que não possuíssem condições de adquiri-la onerosamente, daí se justificando a afirmação de Gadelha, acima reproduzida.

Noutras linhas, a transição para um modelo que vinculava a possibilidade de formalização dos títulos de propriedade da terra, mesmo em relação a posseiros que demonstrassem o seu cultivo desde longa data, à monetização da terra acabou por atingir diretamente determinados grupos, entre os quais se destacam os negros egressos do regime de cativo e aqueles que, em alguns anos, acabariam por obter a libertação, a quem o acesso à propriedade da terra acabaria se tornando inviável (BUAINAIN, 2008, p. 21). Toda essa conjuntura, aliás, é bem sintetizada na constatação de Yedda Linhares, ao mencionar no que resultou a aplicação da Lei de Terras pelo Governo Imperial do Rio de Janeiro:

(...) A chamada Lei de Terras de 1850, no Brasil é um bom exemplo do uso de uma legislação modernizante e reformista para a expropriação dos camponeses e índios. Em várias regiões de ocupação antiga, sob formas de uso tradicional da terra, o governo imperial do Rio de Janeiro fez exigências de apresentação de títulos e estabelece a compra como única forma de acesso legal à terra. Ora, para imensos contingentes iletrados da população, no mais das vezes, seriamente apegados às formas tradicionais de cooperação nas faixas agrícolas a legislação emanada do Rio de Janeiro não possui qualquer sentido (...) (LINHARES, 1999, p. 61).

O resultado, afinal, é que a Lei de Terras acabou por contribuir para o quadro de exclusão social do negro, uma vez que, de um lado lhe fora negado o acesso à propriedade da terra para produzir em regime de subsistência, ante a impossibilidade de cumprir os requisitos estabelecidos pela Lei para a aquisição do direito de propriedade; e, de outro, as elites agrárias rechaçavam qualquer possibilidade de sua inserção, na condição de trabalhador assalariado, no mercado de trabalho que surgiria a partir da implantação da nova ordem capitalista e, notadamente, a partir da extinção formal da escravidão (GORENDER, 2016b, p. 212). Daí

---

<sup>53</sup> Posições nesse sentido podem ser encontradas em: AMORM, Liliâne Pereira de; TÁRREGA, Maria Cristina. **O acesso à terra: a Lei de Terras “1850” como obstáculo ao direito territorial quilombola**. In: Emblemas – Revista da Unidade Acadêmica Especial de História e Ciências Sociais – UFG, Vol. 16, n.º 1, janeiro a junho de 2019; BUAINAIN, Antônio Márcio. Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil. Campinas: Editora da Unicamp, 2008; GIRARDI, Eduardo Paulon. A questão agrária e a questão racial no Brasil. Anais do XIV ENANPEGE... Campina Grande: Realize Editora, 2021. Disponível em: <<https://www.editorarealize.com.br/index.php/artigo/visualizar/78250>>. Acesso em: 15/05/2022; entre outros.

que, com o fim do regime de cativo, em 1888, Ilka Boaventura Leite afirmará que a Lei de Terras de 1850 “exclui os africanos e seus descendentes da categoria de brasileiros, situando-os numa outra categoria separada, denominada ‘libertos’ (LEITE, 2000, p. 335), desde então, atingidos por todos os tipos de racismo, arbitrariedades e violência”. Não é, pois, por outra razão que Alcione Ferreira Silva afirmará que:

Após a Abolição, a resistência dos quilombos seguiu atuante nas comunidades quilombolas que herdaram deles não apenas a resistência, mas o motivo central da existência da luta: a busca pelo reconhecimento do direito a um território coletivo onde possam trabalhar e viver, sem necessariamente estarem submetidos ao julgo de algum senhor do espaço onde vivem (SILVA, 2021, p. 555).

Aprofundaremos no terceiro capítulo de nossa pesquisa a análise a respeito de como as consequências produzidas pela edição da Lei de Terras de 1850 revelam um imbricado processo de articulação entre ideologias e práticas racistas. Por ora, contudo, basta-nos pontuar que, já no ano de 1850, o primeiro marco legal de exclusão da população negra no que diz respeito ao acesso à propriedade da terra estava claramente estabelecido, e que tal exclusão não se deu como resultado colateral dos projetos colocados em movimento quando da edição da Lei de Terras: o que ocorreu no plano legislativo nada mais foi senão um reflexo do que se pensava e praticava na sociedade brasileira no final do Século XIX.

A propósito, invocamos aqui a proposta da sociologia histórica, no sentido de evidenciar, a partir do contexto estudado, a existência de circunstâncias estruturais na sociedade brasileira que impossibilitavam o avanço de outras propostas e ideias, que não aquelas que efetivamente se traduziram em marco normativo. Veja-se, por exemplo, que mesmo antes da intensificação do processo abolicionista, algo que ocorreria apenas em meados da década de 1870, a emancipação dos negros e a relação entre extinção do regime de cativo e reformulação da estrutura fundiária do Brasil chegou a fazer parte de debates legislativos quando, ainda em 1840 – antes, portanto, da própria edição da Lei de Terras – José Bonifácio de Andrada e Silva encaminhou ao parlamento uma representação sugerindo a fixação dos negros livres em áreas de terras cultiváveis, mediante a concessão de incentivos por parte do governo central (AZEVEDO, 2004, p. 34).

Ocorre, contudo, que propostas desta natureza não dispunham, naquele momento, de condições mínimas de avanço no plano normativo brasileiro. Isso porque, conforme acreditamos haver evidenciado nos tópicos antecedentes, a partir do exame do contexto histórico que permeou a edição da Lei de Terras de 1850 e dos debates legislativos travados no parlamento brasileiro, o modo de pensar da elite política daquele momento consistia em

aceitar a realização de mudanças sociais na exata medida em que tais alterações eram impostas por pressões internacionais. O que se verificou, portanto, foi a produção de marcos normativos que viabilizassem essa mudança apenas até o limite em que tal processo não representasse uma ameaça à manutenção do modelo de exploração vigente internamente – pautado no tripé monocultura – grande propriedade – escravismo. Adiante demonstraremos que este modo de pensar da elite nacional pautava-se em uma ideologia que, para além de aspectos econômicos ou de classe, possuía um viés nitidamente racial. Por ora, contudo, importa-nos destacar que propostas que representassem mudanças estruturais no arranjo interno de nossa sociedade, inclusive no que toca à questão fundiária, foram sumariamente bloqueadas no plano legislativo.

## **2.3 Estatuto da Terra, 1964**

### ***2.3.1 Contexto histórico***

Entre a edição da Lei de Terras, em 1850, e a promulgação do Estatuto da Terra, em 1964, tem-se um lapso de mais de um século. Nesse período, compreendemos que três momentos são especialmente relevantes para a caracterização do contexto histórico que antecede a edição da Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964, a saber: (i) o período compreendido entre a edição da Lei de Terras e o fim do Império (1850 – 1889); (ii) o interregno que vai da Primeira República até o fim do Estado Novo (1891 – 1945); e (iii) o período mais próximo à edição do Estatuto da Terra, compreendido entre 1945 e 1964. Passemos a examinar, então, as razões pelas quais cada um destes períodos tem importância para o exame da legislação produzida em 1964.

No período compreendido entre a edição da Lei de Terras e a proclamação da República o ponto que se afigura mais relevante para nossa análise é o fato de que a demanda por democratização do acesso à propriedade da terra esteve presente nos discursos de figuras relevantes do movimento abolicionista, tais como André Rebouças e Joaquim Nabuco

(GORENDER, 2000, p. 71)<sup>54</sup>. Com efeito, para o engenheiro André Rebouças o progresso do país passava pela ideia de democracia rural, conceito que envolvia o fim dos latifúndios, o parcelamento do solo em favor de imigrantes e ex-escravos após a abolição, a criação de centros industriais para o processamento dos produtos produzidos pela agricultura, entre outras intervenções modernizadoras (JUCÁ, 1998, pp. 211-213). As ideias de Rebouças, em verdade, iam muito além de uma reforma agrária, e compreendiam uma alteração completa da estrutura sobre a qual se assentavam as relações de trabalho vigentes em nosso país, como condição para o impulsionamento do desenvolvimento da nação. Rebouças acreditava, ainda, na necessidade de uma redução da intervenção do Estado nas relações de trabalho e produção, passando por uma ressignificação da ideia de povoamento, a partir do estabelecimento de pequenas propriedades próximas aos eixos ferroviários e rodoviários, e também da criação e fortalecimento de toda uma rede de apoio e integração entre estes núcleos de colonização e os centros industriais que processariam os produtos ali produzidos (LIMA, 2019, pp. 300-309).

Também para o jurista Joaquim Nabuco o abolicionismo não poderia se restringir ao encerramento do regime de cativo, impondo-se que tal providência viesse acompanhada por medidas voltadas a desfazer aquele que, na visão de Nabuco, seria um dos mais perversos efeitos do regime escravocrata: a concentração fundiária. Dizia ele, ao discursar em Recife durante a campanha abolicionista no ano de 1884: “é tempo de cessar esse duplo escândalo de um país nas mãos de alguns proprietários que nem cultivam suas terras, nem consentem que outros as cultivem, que esterilizam a extensão e fertilidade do nosso território” (NABUCO, 2005, p. 58). Acerca deste período, convém registrar que a ideia de levar a efeito uma reforma agrária que contemplasse a instituição de um regime de pequenas propriedades voltado a atender imigrantes e egressos do regime de cativo não ficou apenas no plano dos discursos de lideranças abolicionistas. Com efeito, o próprio Joaquim Nabuco apresentou, ainda em 1880, um projeto de lei ao Senado prevendo o parcelamento do solo e a criação de colônias agrícolas para os escravos que, segundo o mesmo projeto, seriam libertos. Em 1885 outra proposta de reforma agrária foi apresentada pelo Barão de Cotegipe, porém voltada prioritariamente à facilitação do acesso à terra a imigrantes. Após a abolição, o Gabinete João Alfredo – ministério formado pelo partido conservador – chegou a apresentar, nas Falas do

---

<sup>54</sup> Conforme destaca Célia Maria Marinho de Azevedo, porém, o movimento abolicionista sempre procurou deixar claro que, quanto à estrutura fundiária brasileira, a intenção do movimento era mais de implantar reformas pontuais do que propriamente de iniciar uma revolução estrutural (AZEVEDO, 2004, p. 76).

Trono de maio de 1889<sup>55</sup>, um relatório que se apresentava favorável à criação de colônias agrícolas para a instituição de pequenas propriedades, as quais beneficiariam imigrantes e libertos do regime de cativo. O ministério acabou deposto, porém, em junho daquele ano, de modo que, após o golpe de estado levado a efeito pelo Marechal Deodoro da Fonseca, em 1891, não mais se fez referência à possibilidade de criação de colônias agrícolas durante algumas legislaturas do parlamento brasileiro. Como se vê, as estruturas agrárias permaneceriam mais uma vez intocadas: o poder exercido pelas oligarquias agrárias mostrava-se feroz no sentido de bloquear qualquer proposta de democratização do acesso à terra. E mais, a insatisfação de tais oligarquias com os desfechos do processo abolicionista – e o risco da implementação de reformas no regime de apropriação da terra – acabou constituindo, em verdade, um elemento importante na própria queda da Monarquia (RODRIGUES, 1982, p. 77).

A transição do Império para a República foi um período marcado por grande conturbação política. Durante os quase setenta anos de vigência da Constituição de 1824 a política brasileira estruturou-se essencialmente em torno da figura do Imperador, a quem competia, com fundamento no poder moderador, dissolver a composição do parlamento e nomear ou destituir governadores de províncias a qualquer tempo. Para além disso, o poder moderador representava um eficiente mecanismo de solução de conflitos entre oligarquias regionais (ANSALDI; GIORDANO, 2016, p. 544). Com efeito, somente integrariam as instâncias de poder aqueles partidos cujas pautas estivessem alinhadas aos interesses do monarca, num arranjo institucional que não favorecia o surgimento espontâneo de lideranças políticas. Daí que o período do Império ficará marcado por um déficit significativo de institucionalização política nos estados: o governo central se fazia presente apenas naquilo que fosse necessário para manter-se como governo central, enquanto que os representantes políticos nos estados procuravam apenas manter-se alinhados ao governo central, ainda que isso representasse não exercer efetivamente qualquer poder político na instância regional. Esse vazio de poder, por sua vez, acabou sendo preenchido por oligarquias locais, essencialmente ligadas à classe dos proprietários de terra, as quais, ainda que não organizadas

---

<sup>55</sup> Falas do Trono da 4ª Sessão da 20ª Legislatura, em 03-05-1889. In: **Falas do Trono : desde o ano de 1823 até o ano de 1889 : acompanhadas dos respectivos votos de graça da Câmara Temporária** : é [sic] de diferentes informações e esclarecimentos sobre todas as sessões extraordinárias, adiamentos, dissoluções, sessões secretas e fusões, com um quadro das épocas e motivos que deram lugar a reunião das duas Câmaras e competente histórico / coligidas na Secretaria da Câmara dos Deputados ; prefácio de João Bosco Bezerra Bonfim e Pedro Calmon. -- Brasília : Senado Federal, Conselho Editorial, 2019, pp. 674-681.



na forma de partidos, assumiam a condição de verdadeiras detentoras do poder local (LESSA, 1988, pp. 45-46).

A proclamação da República acarretou o repentino desaparecimento do poder moderador, mecanismo que, bem ou mal, conferia certa estabilidade ao sistema político. Após alguns anos de agitação, a estabilização viria com a implantação, no governo de Campos Sales, do arranjo institucional que ficou conhecido como política dos governadores, um pacto oligárquico voltado à garantia da estabilidade política nos estados e no governo central. A propósito, Waldo Ansaldi e Verónica Giordano caracterizam o pacto como um paradoxal fortalecimento do poder central em razão, e apesar, do fortalecimento dos poderes locais. Dizem os autores:

O pacto oligárquico brasileiro foi elaborado pelo presidente Manoel Ferraz de Campos Sales (1898-1902). Este consistia basicamente na independência entre os poderes do Estado, mas com predominância presidencial. O Poder Legislativo não governava nem administrava, pois o Poder que orientava as ações políticas era o Executivo, cuja dupla função era exercida sobre o próprio Congresso. As maiorias parlamentares estavam subordinadas aos respectivos Poderes Executivos, tanto na esfera federal quanto na estadual. Mas a característica singular desse delicado equilíbrio entre o poder central e os poderes locais foi o paradoxal fortalecimento do primeiro por causa e apesar do fortalecimento dos segundos, uma ação recíproca que colocou em um plano relevante a figura do coronel, a instituição do coronelismo, e as chamadas política dos governadores e política do café com leite (ANSALDI; GIORDANO, 2016, p. 545)<sup>56</sup>.

Em termos práticos, o funcionamento de tal pacto oligárquico era bastante simples e envolvia essencialmente dois aspectos: de um lado, os governos locais – estaduais – asseguravam ao governo central a formação de um poder legislativo alinhado com o Presidente da República; de outro, o governo central garantia aos governos locais o fim das intervenções federais excessivas, que conturbavam o cenário político local, e ainda asseguraria a autonomia necessária para que os próprios estados administrassem as questões políticas locais (LESSA, 1988, pp. 100-106). Com efeito, o processo de dominação das oligarquias locais nos estados se dava em várias dimensões, entre as quais pode-se destacar o uso de empreguismo, como forma de comprometer a adesão de correligionários e manter a coesão do grupo dominante; a corrupção eleitoral, como recurso para garantir as maiorias

---

<sup>56</sup> Tradução livre. No original: *El pacto oligárquico brasileño fue pergeñado por el presidente Manoel Ferraz de Campos Sales (1898-1902). Este consistió básicamente en la independencia entre los poderes del Estado, pero com preeminencia presidencial. El Poder Legislativo no gobernaba ni administraba sino que el Poder esclarecedor y dirigente era el Ejecutivo, cuya doble función se ejercia sobre el propio Congreso. Las mayorias parlamentarias estaban subordinadas a los respectivos Poderes Ejecutivos, tanto en el plano federal como estadual. Pero lá característica singular de este delicado equilibrio enter el poder central y los poderes locales fue el paradójico reforzamiento del primero por causa y apesar del reforzamiento de los segundos, acción recíproca que ponía en el plano relevante la figura del coronel, la institución del coronelismo y las denominadas política dos governadores y política do café com leite.*

parlamentares e impedir a eleição de grupos opositores; e a violência contra oposições locais, como meio para buscar o aniquilamento de qualquer movimento contrário aos interesses da oligarquia dominante (SOARES, 2001, pp. 14/16).

O coronelismo, em verdade, para além de uma simples imposição de poder por parte de figuras locais, os grandes proprietários de terras, consistia em um verdadeiro sistema político, uma complexa rede de relações que ia desde o coronel até o presidente da República, envolvendo compromissos recíprocos (CARVALHO, 1997, p. 1). O que se quer dizer, portanto, é que, por coronelismo, não se deve compreender uma simples relação de poder/autoridade entre o coronel e aqueles que aos seus domínios se sujeitam, mas sim uma gama mais ampla de relações, característica da Primeira República brasileira, e que compreende os vínculos que se estabeleciam entre a figura do coronel e os governadores de província e, na mesma linha, as relações que existiam entre os governadores de províncias e o presidente da República, notadamente a partir da consolidação do sistema implantado por Campos Sales em 1898. Nesse sentido, afirma José Murilo de Carvalho que:

o coronelismo é, então, um sistema político nacional, baseado em barganhas entre o governo e os coronéis. O governo estadual garante, para baixo, o poder do coronel sobre seus dependentes e seus rivais, sobretudo cedendo-lhe o controle dos cargos públicos, desde o delegado de polícia até a professora primária. O coronel hipoteca seu apoio ao governo, sobretudo na forma de votos. Para cima, os governadores dão seu apoio ao presidente da República em troca do reconhecimento deste de seu domínio no estado (CARVALHO, 1997, p. 2).

Daí que o funcionamento da chamada política dos governadores dependia diretamente o arranjo que se estabelecia entre o governo central e as elites regionais – oligarquias agrárias, como regra – em todos os níveis de governança. A propósito, afirma Sérgio Abranches:

Os partidos políticos, sem instâncias nacionais de poder, reuniam as cúpulas estaduais para decidir sobre o preenchimento dos cargos em todos os níveis. No plano municipal prevaleciam os compromissos entre a oligarquia estadual e os chefes locais, os coronéis. No plano estadual, as decisões derivavam da acomodação das vontades dos grupos políticos dominantes. No plano federal, estabeleciam-se alianças entre os donos do poder nos estados mais fortes. Em todas essas decisões o processo era dirigido, com absoluto rigor, pelos Comitês Executivos, que incluíam políticos mais fortes ou seus representantes. Assim foram eleitos todos os presidentes da República, de Prudente de Morais (1894) a Júlio Prestes (1930) (ABRANCHES, 1988, p. 21).

O funcionamento deste arranjo institucional é de grande relevância para que possamos, a partir da compreensão do poder de veto exercido pelas oligarquias rurais em relação a determinadas pautas, entender as razões pelas quais, após a proclamação da República pode-se afirmar que inexistia ambiente político para o avanço de qualquer proposta

de reforma agrária. Assim, o segundo marco temporal que demarcamos para contextualizar historicamente a edição do Estatuto da Terra, vale dizer, o período compreendido entre a proclamação da República e o fim do Estado Novo, ficará marcado essencialmente pela ausência do debate relacionado à questão agrária, em decorrência direta do poder que as oligarquias rurais possuíam de bloquear tais discussões.

A segunda metade do Século XX, porém, irá marcar uma retomada dos debates em torno da questão agrária no Brasil, notadamente em razão fatores como o acirramento de conflitos no meio rural, a inserção de novas culturas associada ao implemento de novas tecnologias de cultivo, e a expansão da fronteira agrícola em direção ao centro-oeste e norte do território brasileiro, com a substituição da agricultura pela pecuária em determinadas regiões (MEDEIROS, 2003, pp. 12-15). A esses fatores deve-se associar o fato de que, com o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, ocorre uma ocidentalização da sociedade brasileira, com a internalização da polarização oriunda da Guerra Fria e o surgimento de campos políticos bem delimitados, sendo a esquerda inicialmente liderada pelo Partido Comunista Brasileiro - PCB (LINHARES, 1999, p. 148).

Não por acaso o partido irá se consolidar como o principal intermediador da questão agrária no começo da década de 1950, sendo responsável pela difusão das ideias relacionadas à necessidade de democratização do acesso à terra como uma etapa importante de um processo maior de transformação social, narrativa influenciada pelas ideias oriundas do VI Congresso da Internacional Comunista, ocorrido em 1928 (MEDEIROS, 2003, p. 15-16). Ao longo da década de 1950, porém, o discurso político do PCB foi se tornando menos radical, consolidando-se uma divergência interna entre duas vertentes ideológicas: para um grupo de integrantes mais ligado à concepção originária – revolucionária – a transformação da realidade no campo poderia se dar por meios pacíficos, no entanto sem abrir mão da necessidade de eliminação do que denominavam de resquícios feudais, estes consubstanciados especialmente na existência do latifúndio<sup>57</sup>; para um segundo grupo, porém, a tese dos restos feudais deveria ser rechaçada, porquanto acarretava uma imprecisão analítica da questão agrária brasileira, cujas soluções passariam, primeiro, pela melhoria das condições de vida, emprego e salário do trabalhador do campo e, somente num segundo momento, quando a classe dos trabalhadores se encontrasse fortalecida e capaz de promover a ocupação do solo

---

<sup>57</sup> Uma das lideranças internas do PCB que se destacava na defesa dessas ideias era Alberto Passos Guimarães, sendo que seus argumentos podem ser encontrados em: GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro Séculos de Latifúndio** – São Paulo: Editora Fulgor, 1966.

por meios próprios, por alterações estruturais mais amplas<sup>58</sup>. Duas consequências importantes podem ser vinculadas à atuação do partido e às divergências internas que surgiram no PCB, a saber: (i) a participação de dirigentes partidários na criação de diversas entidades sindicais e de representação de interesses dos trabalhadores, inclusive de trabalhadores do campo, como a União Operária Camponesa e a União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB); e (ii) o surgimento, a partir da impossibilidade de conciliação das divergências, de novos partidos de esquerda – como o Partido Comunista do Brasil (PCdoB), ampliando o espectro ideológico que, no campo político, atuaria em defesa da necessidade de reforma agrária, ainda que com divergências pontuais quanto aos caminhos a serem seguidos (RODRIGUES, 2007, pp. 431-517).

Ao mesmo tempo em que a reforma agrária passava a integrar definitivamente a pauta do dia de partidos políticos, o tema passava a atrair a atenção de outra instituição socialmente relevante na realidade social brasileira, e que, por isso, precisamos mencionar aqui: a Igreja Católica. Ainda no início dos anos de 1950 as primeiras manifestações de origem eclesial acerca da questão agrária no Brasil seriam veiculadas por meio da Ação Católica Rural (ACR) – uma espécie de extensão da Ação Católica Brasileira, entidade criada ainda na década de 1930 com o objetivo de promover a evangelização da população brasileira (MARTINS, 2004, p. 95). Naquele momento, a posição da Igreja era indiscutivelmente conservadora, pautada pelo respeito incondicional à propriedade privada e pela rejeição de ideias revolucionárias, as quais eram vinculadas ao comunismo – aqui, novamente, efeitos da polarização que mencionamos há pouco. Estas posições da Igreja ficariam claras a partir da edição, pela ACR, do documento “Conosco, sem nós ou com nós se fará a reforma rural”, por meio do qual era veiculada fervorosa defesa do direito de indenização a proprietários de terra atingidos por qualquer espécie de desapropriação, bem como eram tecidas fortes críticas às ideias revolucionárias do partido comunista, a quem o documento qualificava como agitadores, contrários às diretrizes e à moral do Cristianismo (STÉDILE, 2012, pp. 29-39).

Esta visão predominou no meio eclesial até o início da década de 1960, quando começou a ganhar força nos quadros da Igreja Católica um posicionamento mais preocupado com as questões sociais e os conflitos existentes no campo, sendo a partir deste momento que se destacam as posições de um grupo conhecido como Bispos do Nordeste e, em especial, da

---

<sup>58</sup> Caio Prado Jr. foi a figura central destas posições, tendo publicado diversos artigos ao longo da década de 1960, por meio dos quais procurava esclarecer os equívocos que via na abordagem do PCB em relação à questão agrária. Tais artigos encontram-se compilados em: PRADO JR., Caio. **A Questão Agrária no Brasil** – 2ª Ed. – São Paulo: Brasiliense, 1979.

Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), para os quais o desenvolvimento a partir de bases morais sólidas passava necessariamente pela superação do dogma da propriedade privada e pela priorização das ideias relacionadas à função social da propriedade (MOREIRA, 1994, p. 11). Há, contudo, que se pontuar que tais ideias demoraram para se tornar hegemônicas nos quadros internos da Igreja Católica, de modo que, em 1963, quando o presidente João Goulart anunciaria o seu plano de reformas de base, a posição oficial da Igreja mostrar-se-ia ainda alinhada ao conservadorismo da Tradição, Família e Propriedade. Pode-se, assim, afirmar que apenas em 1980, quando a CNBB publica o documento “A Igreja e os problemas da Terra” é que passa a prevalecer, a partir de uma ampliação da atuação pastoral dos quadros eclesiásticos, uma visão progressista com relação ao tema (MARTINS, 1989, pp. 36-44).

Os partidos de esquerda, notadamente o PCB, e a Igreja Católica são apenas dois atores sociais que, a partir da década de 1950, passam a ter como pauta recorrente a questão agrária brasileira. Contudo, diversas forças políticas e sociais passaram a se envolver ativamente em discussões relacionadas a projetos de reforma agrária, inclusive entidades representantes de produtores rurais, os quais já passavam a exercer um discurso de aceitação da possibilidade de implementação de reformas no campo, mas sempre a partir de um viés conservador, ou seja, as reformas seriam bem-vindas, desde que voltadas à melhoria das condições tecnológicas e ao aumento da capacidade de produção dos setores agrícolas. Qualquer reforma que buscasse ir além destes superficiais limites seria fortemente barrada pelas elites agrárias (CAMARGO, 2007, p. 245). Não por acaso, entre os anos de 1947 e 1962 tramitaram no Congresso Nacional 45 projetos de lei relacionados à temática da reforma agrária, nenhum deles avançando, porém, a ponto de se tornar lei (PRIORE; VENÂNCIO, 2006, p. 199).

Ao mesmo tempo em que a reforma agrária assumia certo protagonismo temático na política nacional, há que se destacar que a diversidade de forças políticas que disputavam os interesses em jogo em cada projeto apresentado gerava, a todos os governos da época, uma situação de impasse, notadamente em relação a dois aspectos concretos, a saber: (i) que tipo de reforma agrária se faria, vale dizer, a quem ela beneficiária? Quem seriam os principais atingidos? Que formas de compensação seriam previstas? entre outras questões; e (ii) qual seria, afinal, a fórmula institucional para executar a reforma agrária eventualmente aprovada, ou seja, que alianças institucionais deveriam ser firmadas para tornar viável qualquer projeto

de reformas na questão fundiária, sem que isso representasse um custo político insuportável para o governo (CAMARGO, 2007, p. 235).

Daí que a reforma agrária passou a representar um tema que exigiria do chefe do Poder Executivo grande capacidade de negociação e articulação política, uma vez que a ele caberia acomodar, tanto quanto possível, todos os interesses envolvidos, num complicado equilíbrio entre promoção de reformas demandadas por múltiplos grupos sociais e políticos e, ao mesmo tempo, redução de danos em relação a setores fundamentais para a manutenção da estabilidade política (CAMARGO, 2007, pp. 152-153). Esta dificuldade revelou-se especialmente presente entre os anos de 1961 e 1964, período no qual a política brasileira foi palco de uma série de acontecimentos extremos: renúncia do presidente Jânio Quadros; crise da legalidade na sucessão presidencial; acirramento das tensões entre João Goulart e os militares e, por fim, o Golpe Militar de 1964. Em todos os momentos desta derrocada da democracia, e não de forma casual, a questão agrária revelar-se-ia fortemente presente<sup>59</sup>.

Entre os anos de 1961 e 1964, ao menos seis projetos de lei relacionados à reforma agrária tramitaram no Congresso Nacional, vários deles, na verdade fruto da reunião de mais de uma proposta apresentada no período. A diversidade de autores – e defensores – de cada proposta dá uma ideia da dimensão que o debate assumia naquele momento: havia ao menos dois projetos apresentados por parlamentares vinculados e entidades ruralistas<sup>60</sup>; um projeto apresentado pelo Ministério da Agricultura do governo de Jânio Quadros; um projeto que era

---

<sup>59</sup> Extrapola os limites de nossa análise o aprofundamento da complexa conjuntura política e social que antecedeu o Golpe Militar de 1964, bastando-nos, por ora, reforçar dois aspectos: (i) inexistência de espaço para uma divergência teórica séria a respeito do que ocorreu no Brasil entre os anos de 1964 e 1985: tivemos indiscutivelmente um Golpe Militar seguido por um período de “ditadura institucional das forças armadas” (ANSALDI; GIORDANO, 2019, pp. 409-450); e (ii) que um dos principais pontos de tensionamento institucional foi a pretensão do presidente João Goulart de levar a efeito reformas de base, entre as quais se incluía a reforma agrária. Nesse sentido, cabe apenas mencionar que em diversas oportunidades a questão agrária esteve presente em discursos e aparições públicas de João Goulart – citamos, apenas à guisa de exemplo, sua participação no encerramento do I Congresso de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas, em novembro de 1961; o discurso proferido em Volta Redonda/RJ, por ocasião da comemoração do Dia do Trabalhador, em 1º de maio de 1962; a mensagem enviada ao Congresso Nacional na abertura da Sessão Legislativa do ano de 1963; e o discurso proferido na Central do Brasil, no Rio de Janeiro/RJ, em março de 1964, ocasião em que foi anunciada a criação da Superintendência de Reforma Agrária. Para um aprofundamento do contexto relacionado especificamente ao Golpe Militar de 1964, sugere-se as seguintes obras: CASALECCHI, José Ênio. **O Brasil de 1945 ao Golpe Militar** – 2ª Ed. – São Paulo: Contexto, 2016; DREIFUSS, René Armand. **1964: A conquista do Estado – ação política, poder e golpe de classe** – Rio de Janeiro: Vozes, 1981; RESENDE, Antônio Carlos. **A ditadura militar no Brasil: repressão e pretensão de legitimidade** – Londrina: Editora Eduel, 2001; VILLA, Marco Antônio. **Jango, um perfil: 1945-1964** – Rio de Janeiro: Editora Globo, 2012; entre outros.

<sup>60</sup> Projeto n.º 3.737/1961, de autoria do Deputado João Cleofas – UDN/PE - DISPÕE SOBRE A EXPLORAÇÃO DE TERRAS E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS – tramitação disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=215481>> Acesso em: 10/05/2022; Projeto n.º 234/1963, de autoria do Deputado Herbert Levy – UDN/SP - ESTABELECE NORMAS PARA A REFORMA AGRÁRIA EM TODO O PAÍS – tramitação disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=173573>> Acesso em: 10/05/2022.

fruto de uma comissão instaurada por Jânio Quadros para estudar o tema (desta comissão resultou um projeto que consistia na reunião de várias propostas)<sup>61</sup>; e um anteprojeto elaborado durante o governo João Goulart. Como se vê, o período em questão foi de grande tumulto no que diz respeito à tramitação de propostas relacionadas à questão agrária, sendo relevante contudo, destacar que vinculações mais explícitas de partidos e entidades com os interesses da classe ruralista apareceram definitivamente no plano político<sup>62</sup>.

### 2.3.2 *Processo legislativo*

O Marechal Humberto Castelo Branco tornou-se, em 11 de abril de 1964, Presidente da República por meio de eleição indireta realizada pelo Congresso Nacional. Ainda naquele mês de abril seria constituído, por determinação do Poder Executivo, um grupo de trabalho para discutir a elaboração do estatuto da terra, o GRET - Grupo de Trabalho sobre o Estatuto da Terra. Os eventos de 1º de abril de 1964 haviam ocorrido com o apoio explícito de forças conservadoras, em especial de grandes proprietários de terra, razão pela qual tal setor acreditava que a derrota de João Goulart – e suas reformas de base – e a chegada ao poder dos militares representaria a eliminação de qualquer possibilidade de implementação de mudanças no campo. Ocorre que as pressões pela implementação de reformas quanto à questão fundiária não deixariam de existir num passe de mágica, de modo que “a reforma agrária tinha assumido tal força como questão política que, tal como ocorre hoje, ninguém mais ousava se declarar contra sua realização” (PALMEIRA, 1987, pp. 68-69). Destarte, os primeiros movimentos do novo governo representaram, para os grupos conservadores ligados a

---

<sup>61</sup> Projeto n.º 4.389-A/54 - Institui a Reforma Agrária, tendo parecer favorável da Comissão Especial de Reforma Agrária, com substitutivos extensivos também aos projetos n. 552/55 e 1804/56. – Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/busca-portal?contextoBusca=BuscaProposicoes&pagina=1&order=relevancia&abaEspecificica=true&filtros=%5B%7B%22numero%22%3A%22390%22%7D,%7B%22ano%22%3A%221963%22%7D%5D>> Acesso em: 10/05/2022.

<sup>62</sup> Nesse sentido, destaca-se o engajamento de entidades como o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais – IPES, a Sociedade Nacional de Agricultura – SNA, a Sociedade Rural Brasileira – SRB e a própria União Democrática Nacional – UDN, entidades e partidos que utilizaram os mais variados meios para fazer prevalecer a sua visão conservadora a respeito do tema da reforma agrária. Com efeito, as estratégias iam desde oposição política direta – caso do IPES e da UDN, até a utilização de periódicos com a finalidade precípua de propagar ideias contrárias à democratização do acesso à propriedade da terra, caso da SNA e da SRB. A propósito, ver DREIFUSS, René Armand. **1964: A conquista do Estado – ação política, poder e golpe de classe** – Rio de Janeiro: Vozes, 1981.

entidades representantes de ruralistas, uma traição e, como tal, não passaria imune a reação (BRUNO, 1995, p. 6)<sup>63</sup>.

Com efeito, não tardou para que parlamentares da UDN e do PSD, partidos que pregavam uma reforma agrária limitada ao aumento da produção das áreas já cultivadas, sem alteração na estrutura fundiária em si, se manifestassem em relação ao tema, adotando, obviamente, um tom crítico às supostas intenções do novo governo. Nesse sentido, veja-se o discurso do deputado Último de Carvalho na Câmara dos Deputados, em 24 de junho de 1964:

Todos os países que levam a sério o problema da reforma agrária decidem em termos de produtividade da terra. E o minifúndio é improdutivo. Mas acontece no Brasil mais o seguinte: dos três milhões e quinhentos mil proprietários que vivem sob esta estrutura arcaica, dois milhões possuem propriedades de menos de cem hectares. Pois esses dois milhões de proprietários estão morrendo de fome em cima da terra, esses dois milhões de homens que possuem terras precisam ser atendidos pelo Poder Público. O problema crucial – propriedade da terra – não deve ser dar terras a quem não tem, porque dois milhões de brasileiros possuem pequenas áreas de terras e morrem de fome em cima delas.<sup>64</sup>

A preocupação com a retomada do tema relacionado à reforma agrária ficaria ainda mais evidente em novo discurso do deputado Último de Carvalho, desta vez na sessão de 22 de julho de 1964:

Os demagogos querem fazer a reforma agrária em termos de agrimensura, prometendo terra para acontecer aqui como aconteceu na Rússia, onde verificada a revolução socialista, não se deu terra a ninguém. (...) o que é preciso é começar pelo princípio, e estou certo de que o eminente Marechal Castelo Branco vai começar é pelo princípio, e não pelo fim, por onde aqueles socialistas avançados querem começar a reforma agrária. Vamos começar pelo princípio, vamos levar os recursos necessários para que se forme no interior o instrumento da reforma agrária: o homem. Em seguida vamos levar a produtividade ao homem do campo que já possui terras.<sup>65</sup>

A apreensão de setores conservadores justificava-se pelo fato de que nos primeiros anos do regime militar ainda não se tinha uma clara compreensão acerca dos termos nos quais

---

<sup>63</sup> A propósito, ver por exemplo o discurso do deputado Diomicio Freitas, em 25/06/1964: “parece que nem bem passaram noventa dias da revolução e já estamos presenciando nesta Casa aquelas mesmas discussões, aquele mesmo quadro, sobre aquele mesmo assunto da reforma agrária ao tempo do governo deposto, agitando o ambiente, até então tranquilo”. Câmara dos Deputados. Diário do Congresso Nacional – Sexta-feira, 26 de junho de 1964, p. 4778.

<sup>64</sup> Discurso proferido pelo deputado Último de Carvalho na Câmara dos Deputados na sessão de 24/06/1964. Íntegra disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/discursos-e-notas-taquigraficas>> Acesso em 10/04/2022.

<sup>65</sup> Discurso proferido pelo deputado Último de Carvalho na Câmara dos Deputados na sessão de 22/07/1964. Íntegra disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/discursos-e-notas-taquigraficas>> Acesso em 10/04/2022.



se havia estabelecido a nova ordem, como afirma Regina Bruno, talvez o mais adequado seja tratar o primeiro momento pós-1964 como um período de transição. Nas palavras da autora:

Por certo há uma mudança no regime político, mas a instauração de um regime militar não significou, de imediato, a consolidação de um novo padrão de desenvolvimento. Este só veio a se definir inteiramente mais tarde, em 1967/1968, quando da recuperação da economia e da consolidação da “linha dura” militar. Por outro lado, o estabelecimento de um governo militar não significou, a curto prazo, a estruturação de uma nova ordem política. A existência de comandos diferenciados no golpe, a ausência de uma direção política e a acirrada disputa pelo poder apontam para o fato de que, naquele momento, ainda não estava definido o que mais tarde viria a se colocar como uma ditadura militar (BRUNO, 1995, p. 11).

Além disso, o clima de dúvidas e incertezas acerca dos trabalhos do GRET – que não se reunia em sessões públicas – aumentou a agitação de forças conservadoras e, por consequência também a pressão sobre o Poder Executivo. Daí que, em julho de 1964, o governo decide organizar um encontro público com diversas entidades representantes de ruralistas e secretários estaduais de agricultura, com a finalidade de apresentar e discutir as primeiras diretrizes relacionadas à questão agrária. O evento ficou conhecido como Encontro de Viçosa e, na ocasião, foi apresentado um anteprojeto de texto que continha as seguintes diretrizes: (i) a eleição da tributação como instrumento prioritário de reforma, em detrimento das desapropriações; (ii) a legitimação da pequena propriedade familiar; e (iii) o reforço à ideia de que o direito de propriedade deveria ser condicionado ao exercício de sua função social. Constava, ainda, a necessidade de edição de emendas constitucionais, a fim de que fosse alterada a Constituição em relação a critérios de desapropriação por interesse social, regras de tributação e, por fim, a possibilidade de instituição de uma justiça agrária autônoma (BRUNO, 1995, pp. 15-16).

A proposta inicial do GRET foi alvo de toda sorte de críticas por parte de setores conservadores. As objeções iam desde o título provisório da lei – Estatuto da Terra – passando pelo conteúdo das proposições e chegando, até mesmo, a questionamentos quanto à capacidade pessoal dos integrantes do grupo técnico (BRUNO, 1995, pp. 24-25). Os termos do anteprojeto acabaram motivando, inclusive, um manifesto conjunto por parte de diversas entidades de representação de ruralistas, elaborado na sede de Sociedade Rural Brasileira – SRB, e lido na íntegra na Câmara dos Deputados pelo parlamentar Herbert Levy – UDN/SP:

As entidades democráticas signatárias, tomando conhecimento do anteprojeto governamental da emenda constitucional e do Estatuto da Terra, sentem-se no dever patriótico de se manifestar, de imediato, contrárias à alteração da Constituição da República. Coerentes com toda a sua pregação anterior à Revolução Libertadora de 31 de março, pensam que modificações na forma tradicional de procedimento com respeito

a indenizações em caso de desapropriações por interesse social, virão ferir o direito de propriedade, um dos pilares em que se assenta a sociedade que vivemos.<sup>66</sup>

Os pontos, contudo, que motivaram maior radicalização das posições contrárias à reforma agrária foram os seguintes: (i) a imprecisão acerca da definição de quando a função social da propriedade estaria, ou não, sendo cumprida, circunstância que era vista como uma ameaça por parte de ruralistas; (ii) a utilização da pequena propriedade familiar como referência para a existência de um módulo rural – ainda que, para o GRET, essa fosse uma fórmula voltada apenas à progressividade do imposto territorial a ser instituído, a classe dos produtores via tal questão como um risco no sentido da modificação da estrutura agrária do país, por meio da qual se buscava, afinal, converter a grande propriedade em pequenas áreas de cultivo familiar; e (iii) a imprecisão técnica do que seria compreendido, afinal, como empresa rural (BRUNO, 1995, pp. 25-27). A insatisfação de parlamentares de partidos vinculados a produtores rurais era evidente, e pode ser demonstrada a partir de manifestações como a do deputado Elias Carmo, da UDN/MG: “antes de cuidarmos da distribuição de terras do próprio Estado, ou de particulares, não pensamos seriamente em uma perfeita assistência ao agricultor?”<sup>67</sup>. Em linhas gerais, o anteprojeto representou um recrudescimento da posição de muitos parlamentares em relação ao governo de Castelo Branco, descontentamento que é bem sintetizado na manifestação do deputado Abel Rafael, do PRP/SP:

Nos parece que o governo do Sr. Castelo Branco é o testamenteiro do governo do Sr. João Goulart, que nomeou seu testamenteiro o Marechal Castelo Branco. As mesmas coisas ressurgem neste governo. Para que houve uma revolução? Foi, por ventura, contra o Sr. João Goulart, ou contra o Sr. Brizola? Por mim eu nunca me levantaria contra o Sr. João Goulart, com quem tinha boas relações, nem contra o Sr. Brizola, contra quem, pessoalmente, nada tenho, mas sim contra suas ideias, contra seu esquerdismo, contra o rumo que tomava a administração no Brasil. (...) Queria dizer que o governo está sem bússola, sem leme. Agora vem a reforma agrária, a mesma do Sr. João Goulart e do Sr. Brizola. É melhor mandar buscá-los no exílio, porque eles teriam mais autenticidade para realizar esta reforma do que o Sr. Castelo Branco, que veio em nome da anti-reforma agrária.<sup>68</sup>

Em termos práticos, duas foram as consequências geradas pelo Encontro de Viçosa, a saber: os grupos de oposição à reforma agrária organizaram-se no sentido de questionar

---

<sup>66</sup> Discurso proferido pelo deputado Herbert Levy na Câmara dos Deputados na sessão de 20/10/1964. Íntegra disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/discursos-e-notas-taquigraficas>> Acesso em 10/04/2022.

<sup>67</sup> Discurso proferido pelo deputado Elias Carmo na Câmara dos Deputados na sessão de 22/06/1964. Íntegra disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/discursos-e-notas-taquigraficas>> Acesso em 10/04/2022.

<sup>68</sup> Discurso proferido pelo deputado Abel Rafael na Câmara dos Deputados na sessão de 26/10/1964. Íntegra disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/discursos-e-notas-taquigraficas>> Acesso em 10/04/2022.

diversos aspectos da proposta do governo; e o Poder Executivo compreendeu que a aprovação do Estatuto da Terra demandaria um pouco mais de tempo e articulação política do que Castel Branco imaginava inicialmente. A propósito, pondera Regina Bruno:

A “revolução” de 1964 havia afastado o perigo do comunismo e neutralizara o radicalismo daqueles que impediam a reforma, “porque não admitiam qualquer modificação na estrutura de propriedade vigente”. Agora, sim, num clima de ordem, paz e democracia, seria possível realizar a ambicionada reforma agrária “democrática e cristã” e, assim, derrotar, na prática, a opção socialista.

No entanto, muito cedo percebeu-se que a “revolução” não garantiria a aceitação da reforma agrária por parte dos grandes proprietários fundiários; assim como a repressão ao movimento social não abolira as circunstâncias propícias à luta pela terra e a reforma agrária. E o Gret elaborou os princípios gerais do anteprojeto de reforma agrária com um olho voltado para a conjuntura anterior de mobilização e de lutas reivindicatórias, e outro para o momento atual de reação à proposta de reforma agrária do governo militar, visando aprender o que se deveria evitar da experiência anterior e o que se poderia negociar na conjuntura atual. (BRUNO, 1995, p. 17).

Seguiu-se, então, uma rodada de negociações e concessões mútuas entre Executivo e Legislativo, ao fim da qual o governo teria conseguido manter no corpo do projeto todos os institutos jurídicos que haviam sido inicialmente pensados pelo GRET, ao passo que o parlamento – leia-se, as bancadas vinculadas a ruralistas – teriam conseguido promover alterações em pontos que consideravam capitais (BRUNO, 1995, p. 27). Entre as principais modificações, destacam-se as seguintes: (i) redução da taxa de progressividade do imposto territorial rural em caso de constatação de que a área é improdutiva, de 0,5%, proposto pelo governo, para 0,2%, defendido pelos ruralistas; (ii) o pagamento de desapropriações em títulos da dívida pública ficaria restrito à hipótese de desapropriação de propriedades caracterizadas como latifúndios – e não em qualquer caso de desapropriação para fins de reforma agrária, como pretendia o governo – e, ainda assim, as benfeitorias deveriam ser pagas sempre em dinheiro. Em linhas gerais, as emendas e substitutivos aprovados representaram uma grande vitória dos ruralistas, uma vez que conseguiram impor no texto aprovado a ideia de que a reforma agrária passaria mais por uma noção de modernização das relações de cultivo e exploração da terra do que, propriamente, pela ideia de redistribuição de terras no campo. Consolidar-se-ia aqui a expressão que, ao longo das próximas décadas, seria uma espécie de cânone da reforma agrária no Brasil, qual seja a noção de “modernização conservadora” (BRUNO, 1995, p. 28)<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> O conceito de “modernização conservadora” foi cunhado por Barrington Moore Jr. em sua obra *As Origens Sociais da Ditadura e da Democracia* (1967) para descrever uma espécie de pacto político conservador firmado entre setores da burguesia em ascensão e proprietários de terras, a partir do qual emergiria uma sociedade capitalista, porém totalitária e autocrática. Moore aplica sua hipótese essencialmente ao processo de transição do feudalismo para o capitalismo em países como a Alemanha e o Japão, no entanto o próprio autor sugere que o

Assim, após algumas rodadas de negociações e muitas concessões por parte do Executivo em favor de demandas dos grupos parlamentares vinculados aos interesses da classe dos grandes proprietários de terra, no dia 10 de novembro de 1964 seriam aprovadas as emendas constitucionais propostas pelo governo e, em seguida, no dia 30 do mesmo mês, seria enfim aprovada a Lei n.º 4.504, o Estatuto da Terra.

### **2.3.3 Resultado**

O texto aprovado no dia 30 de novembro de 1964 continha, em tese, todos os instrumentos jurídicos que o Poder Executivo reputava necessários à implementação de reformas na questão fundiária brasileira. Estavam lá, por exemplo, a definição de reforma agrária como sendo “o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade” (art. 1º), a conceituação de política agrícola como sendo “o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país” (art. 2º), e as definições de categorias entendidas, pelo governo, como fundamentais para a implementação de reformas no campo, tais como o conceito de “propriedade familiar” como sendo “o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros” (art. 4º, inc. II) e a noção de “empresa rural” como sendo “o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro de condição de rendimento econômico ...Vetado... da região em que se situe e que explore área mínima agricultável do imóvel

---

modelo desenvolvido poderia ser aplicado à transição em países da América Latina. Diz o autor, ao comentar onde processos de transição se deram nestes termos: “a Polônia, a Hungria, a Romênia, a Espanha e mesmo a Grécia passaram aproximadamente por essa sequência. Com base num conhecimento confessadamente inadequado, gostaria de arriscar a sugestão de que a maior parte da América Latina continua na era do governo semiparlamentar e autoritário” (MOORE JR., 1967, p. 504). Especificamente no caso brasileiro, pensamos que este pacto político entre a burguesia em ascensão e setores das oligarquias agrárias foi fundamental para conduzir nosso processo de transição econômica para uma dinâmica dependente de países centrais, subdesenvolvida em termos estruturais e com fortes tendências autoritárias (FERNANDES, 1979).

segundo padrões fixados, pública e previamente, pelo Poder Executivo” (art. 4º, inc. VI), entre outras disposições.<sup>70</sup>

Ocorre, no entanto, que muitos dos dispositivos aprovados passaram por um processo de fragilização entre a apresentação do texto elaborado pelo GRET e a aprovação no parlamento, após a apreciação das emendas apresentadas pelos parlamentares. Daí porque o sentimento dos integrantes do grupo de trabalho responsável pela apresentação do projeto originário era de decepção e desesperança quanto aos resultados que poderiam, afinal, ser produzidos:

Após a votação do Estatuto, os representantes do Gret, decepcionados, reconheceram que “as inúmeras alterações mutilaram a sistemática dos trabalhos originais e criaram exceções prejudiciais a um êxito mais completo da reforma agrária”. No entanto, admitiram que “foram as concessões conciliatórias que, apesar de prejudicar a unidade e a sistemática do projeto, tiveram a virtude de congregar a maioria capaz de aprová-lo no Congresso” (PAR, 1964o). Mas, ao mesmo tempo, chegaram à constatação que “a sociedade brasileira tem insistido em conservar o direito de propriedade absoluto, como no direito romano, permitindo não apenas o uso, mas também o abuso da coisa possuída”. E que a força do proprietário “é incontestável, o que o torna onipotente em seus domínios” (BRUNO, 1995, p. 28).

De fato, a sensação dos integrantes do GRET não estava errada. Se, por um lado, o Estatuto da Terra representou, certamente, algum avanço no modo como a questão fundiária passaria a ser tratada no plano normativo em nosso país – notadamente por haver conseguido veicular disposições como a que previa que desapropriações por interesse social passariam a ser indenizadas por títulos da dívida pública, e não mais em dinheiro – por outro se faz imperioso assentar que as dificuldades encontradas pelo Poder Executivo para, desde o início da vigência da Lei, promover até mesmo os atos preparatórios para a realização da reforma agrária, tais como o cadastro de imóveis rurais e o zoneamento necessário para a implementação de medidas tributárias, representaram um entrave à implementação de reformas no campo (SILVA, 1971, p. 109).

Na verdade, os primeiros anos após a aprovação do Estatuto da Terra evidenciariam algo para além de uma simples dificuldade burocrática na sua implementação. Com efeito, logo se tornaria visível o isolamento de Castelo Branco em relação a setores predominantes dentro das próprias forças armadas, de tal modo que a sua inclinação reformista – ainda que tênue e distante do necessário para impor mudanças estruturais na questão fundiária – seria abafada pela sucessão de presidentes militares alinhados à ideia de modernização conservadora que era tão ferozmente defendida por setores agrários (MARTINS, 1985, pp.

---

<sup>70</sup> Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências.

53-54). Nesse sentido, por exemplo, Roberto Campos destaca que os presidentes militares que sucederam a Castelo Branco – Costa e Silva, Médici, Geisel – não tinham o mesmo apreço pela questão do acesso à propriedade da terra, destacando que, ao contrário de Castelo que conhecia de perto os conflitos pela terra que caracterizavam a região nordeste, Médici era pecuarista, habituado à grande propriedade, e Geisel preocupava-se mais com a industrialização o desenvolvimento urbano (CAMPOS, 1994, p. 695).

Destarte, não é exagero afirmar que, na aplicação do Estatuto da Terra, os governos militares posteriores a Castelo Branco deixaram a reforma agrária completamente de lado, adotando políticas públicas que tinham apenas dois objetivos: (i) modernizar as grandes propriedades já existentes, a fim de consolidar a ideia de transformação capitalista do campo – o latifúndio transformado em empresa rural, sem necessidade de redistribuição de terras; e (ii) reduzir os conflitos no campo, a partir da implementação de uma política de segurança nacional que buscava desmobilizar os movimentos sociais que demandavam maior democratização do acesso à terra e, assim, despolarizar as disputas em torno do tema (MARTINS, 1985, p. 35). A propósito, a constatação de Moacir Palmeira a respeito do modo como, afinal, o Poder Executivo de apropriou das disposições legais para conduzir os seus interesses na questão fundiária:

A legislação não determina uma política. O Estatuto da Terra, na sua ambigüidade, abre a possibilidade de diferentes vias de desenvolvimento da agricultura e oferece múltiplos instrumentos de intervenção ao Estado. Nos governos que se sucederam após 1964, uma via foi priorizada: a da modernização do latifúndio, em prejuízo daquela que era, aparentemente, privilegiada pela letra do Estatuto, a da formação de propriedades familiares. (PALMEIRA, 1989, p. 96).

A ideia de colonização dirigida pelo Estado a partir da segunda metade da década de 1960, portanto, consolidou a noção de modernização conservadora, uma vez que buscou favorecer a produtividade de grandes propriedades, e limitou a ação do poder público no que diz respeito à viabilização do acesso à propriedade da terra. Nesse sentido, José de Souza Martins (1981, pp. 100-102), chega a afirmar que o Estatuto da Terra foi mais drástico para o camponês que exercia sua atividade em minifúndio do que para o ruralista que exercia sua atividade em latifúndio, dado que o primeiro, enfraquecido em sua representação política pela ilegalidade dos partidos de esquerda, encontrou o rigor do Estado na aplicação do Estatuto da Terra, ao passo que o segundo encontrou amparo nas políticas públicas de incentivo à modernização da agricultura. Os efeitos, claro, não poderiam ser outros que não aqueles a que refere Moacir Palmeira:

Essa modernização, que se fez sem que a estrutura da propriedade rural fosse alterada, teve, no dizer dos economistas, "efeitos perversos": a propriedade tornou-se mais concentrada, as disparidades de renda aumentaram, o êxodo rural acentuou-se, aumentou a taxa de exploração da força de trabalho nas atividades agrícolas, cresceu a taxa de auto-exploração nas propriedades menores, piorou a qualidade de vida da população trabalhadora do campo. (PALMEIRA, 1989, p. 87).

Em síntese, estes os efeitos gerados não propriamente pelo texto do Estatuto da Terra, mas sim pela forma como o texto autorizou a condução de políticas públicas pelo Estado. Hoje a literatura econômica é uníssona no sentido de reconhecer que a má distribuição de renda no Brasil possui relação direta com a incapacidade do Estado em promover uma reforma agrária efetiva, notadamente quando se compara a realidade brasileira a de países que levaram a efeito um programa de reformulação do acesso à propriedade da terra no campo (CAMPOS, 1994, pp. 695-696).

Aqui é interessante observar, invocando uma vez mais a estratégia de análise proposta pela sociologia histórica, o modo como qualquer tentativa de implementação de mudanças estruturais relacionadas à temática da reforma agrária acabou sendo reiteradamente bloqueada mediante a atuação de setores conservadores. Com efeito, mesmo quando a necessidade de discutir a estrutura fundiária brasileira tornou-se um tema inexoravelmente presente na agenda política nacional, a pauta foi cuidadosamente controlada pelas elites vinculadas ao modelo agroexportador herdado do período colonial.

Repise-se, a propósito, o fato de que nas décadas que antecederam a edição do Estatuto da Terra, em 1964, mais de quarenta projetos de lei objetivando implementar mudanças na estrutura agrária do país tramitaram no Congresso Nacional, e todos acabaram sendo bloqueados. Setores da oligarquia agrária estiveram presentes no momento em que as reformas pareciam iminentes e a única saída possível para os setores conservadores foi uma ruptura institucional, e, talvez o dado mais impressionante: mesmo quando dentro do regime autoritário implantado a partir do golpe militar a reforma agrária encontrou condições estruturais mínimas para avançar, as elites tomaram a frente do processo, isolando politicamente as vertentes mais progressistas dos quadros militares e assegurando-se de que o projeto de modernização implementado durante o período autoritário não se moveria em outra direção que não aquela que fosse de interesse dos grandes proprietários de terras.

## 2.4 Constituição Federal de 1988

### 2.4.1 Contexto histórico

A virada da década de 1970 para a década de 1980 é marcada por uma acentuação do desgaste político, econômico e social dos governos militares, a partir de concorrência de vários fatores. No plano internacional, as crises envolvendo o preço de negociação do barril do petróleo no mercado mundial, notadamente aquelas ocorridas nos anos de 1973 – decorrente da Guerra do Yom Kippur – e 1979 – em consequência da Revolução Islâmica no Irã – repercutiram no plano interno em forma de pressão inflacionária e maior endividamento público: apenas no ano de 1978, por exemplo, a dívida pública brasileira saltou de pouco mais de 12 bilhões de dólares para um patamar superior aos 43 bilhões de dólares (GASPARI, 2016, p. 157). Some-se aos eventos que repercutiram na esfera econômica um fator eminentemente político: a década de 1970 marca o surgimento de uma onda democrática no cenário internacional, a qual tem início com a redemocratização de países como Portugal e Grécia, mas que pouco a pouco acaba representando um movimento mais amplo de questionamento de regimes autoritários em vários países do mundo (HUNTINGTON, 1994, pp. 22-35; LESSA, 2020, p. xi). No plano interno os influxos democráticos mundiais associavam-se ao esgotamento do modelo econômico adotado pelos militares (NOBRE, 2013, p. 35) e ao crescimento de mobilizações sociais contrárias ao regime autoritário, destacando-se, neste sentido, eventos como as greves de trabalhadores no ABC Paulista e em Contagem-MG, a reestruturação da União Nacional dos Estudantes – UNE e a atuação de entidades como a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB na defesa de direitos humanos e contrariamente a torturas e assassinatos políticos (ARANTES, 2019, p. 34).

A transição para a democracia, contudo, revelar-se-ia um processo lento e marcado pela ausência de rupturas – como, aliás, foi o traço característico nas transições democráticas ocorridas nos países da América Latina que viveram períodos de ditadura institucional<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> Aqui convém registrar que a expressão “ditaduras institucionais” é adotada no sentido referido por Waldo Ansaldi e Verónica Giordano, para descrever regimes que, apesar de operarem de modo autoritário, buscavam manter uma aparência de normalidade institucional, o que se revela presente, por exemplo, na ideia de manutenção de partidos políticos e funcionamento do Congresso Nacional, circunstâncias que, no caso brasileiro, serão importantes para compreender algumas das dificuldades encontradas pela Assembleia Nacional



imposta pelas forças armadas durante a segunda metade do Século XX, conforme apontam Waldo Ansaldo e Verónica Giordano:

Em linhas gerais, observa-se que as transições da ditadura para a democracia foram condicionadas pelas negociações entre as lideranças dos partidos políticos, e eventualmente das organizações representativas de interesses, e as lideranças militares, ou seja, realizadas no ápice da pirâmide de poder. A lógica explícita da anistia (ou autoanistia) era, tanto para as forças das ditaduras quanto para as forças democráticas - ainda que por motivos diferentes - evitar qualquer conflito potencial que impedisse uma saída em 'ordem', ou seja, controlada desde cima (ANSALDI; GIORDANO, 2019, p. 524).<sup>72</sup>

Destarte, durante o governo do general Ernesto Geisel iniciou-se um processo de abertura política que ficou conhecido como *distensão lenta, gradual e segura*, com o enfraquecimento da rigidez que marcou o período imediatamente anterior, sendo a revogação do Ato Institucional n.º 5 – o mais severo em termos de restrições a direitos e garantias individuais – o movimento mais emblemático deste momento do processo de transição. No governo de João Batista Figueiredo foi aprovada a Lei da Anistia, em 1979, após forte mobilização popular, e a abertura do sistema partidário que, então, passaria se organizar a partir de bases pluralistas (SARMENTO, 2009, p. 8). Apesar do envolvimento de parte da população na lenta marcha para a redemocratização – marcado pela participação de diversos setores da sociedade civil, de instituições como a OAB e a CNBB, além de sindicatos e, até mesmo, de veículos de imprensa/comunicação de massa – os militares permaneciam no controle do processo de transição. Com efeito, a maior demonstração de que o ritmo e o alcance que o processo de redemocratização teria seriam ditados cuidadosamente pelos militares é o próprio conteúdo da Lei de Anistia, uma vez que o texto legal expressamente beneficiava agentes do regime autoritário acusados de práticas como torturas, homicídios e desaparecimentos forçados. De fato, para os militares o processo de transição controlado representava “a solução para manter a oposição longe do Executivo, de modo a garantir que a alternância de poder se realizasse de maneira tutelada, restrita aos círculos civis aliados e sem riscos institucionais” (SCHWARCZ; STARLING, 2015, pp 573-574). Daí porque se pode afirmar que a transição se deu, de um lado, a partir da formação de uma coalizão moderada de

---

Constituinte em abordar algumas temas sensíveis, como papel das forças armadas no regime democrático de direito, por exemplo (ANSALDI; GIORDANO, 2019).

<sup>72</sup> Tradução livre. No original: *En términos generales, se observa que las transiciones de la dictadura a la democracia estuvieron condicionadas por las negociaciones entre las direcciones de los partidos políticos, y eventualmente de las organizaciones representativas de intereses, y las conducciones militares, es decir, realizadas en el vértice de la pirámide del poder. La lógica explícita de la amnistía (o la autoamnistía) fue, tanto para las fuerzas de las dictaduras como para las fuerzas democráticas - si bien por razones diferentes - evitar cualquier potencial conflicto que obstruyese una salida en 'orden', esto es, controlada desde arriba.*

forças e, de outro, por intermédio de um processo controlado pelos militares, caracterizado, ao fim e ao cabo, pela ausência de rupturas drásticas (ARANTES, 2019, pp. 34-35).

A partir do momento em que a realização da constituinte e a transição para a democracia se consolidaram no horizonte da política brasileira, a articulação de grupos organizados para a representação de interesses setoriais se intensificou. Especificamente no que diz respeito à temática fundiária costuma-se apontar a formação de dois blocos muito bem definidos. O bloco que representava os interesses dos defensores da reforma agrária era formado, entre outras, pelas seguintes entidades: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG, Central Única dos Trabalhadores – CUT, Movimento dos Trabalhadores Sem Terra – MST, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB e Comissão Pastoral da Terra – CPT. Por outro lado, os interesses daqueles que procurariam defender a grande propriedade seriam representados, entre outras, pelas seguintes entidades: União Democrática Ruralista – UDR, A Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA, Sociedade Brasileira de Defesa da *Tradição, Família e Propriedade* – TFP.

Convém observar que esse alinhamento das forças que disputariam o tema da reforma agrária durante os trabalhos da constituinte não representou propriamente uma novidade no contexto político e social subjacente à questão fundiária no Brasil. Dissemos há pouco que um dos objetivos do modo como os governos militares conduziram a aplicação do Estatuto da Terra teria sido, supostamente, reduzir os conflitos e tensões no campo. O que se verificou entre as décadas de 1960 e 1980, todavia, foi uma elevação exponencial dos conflitos envolvendo grandes proprietários de terras, de um lado, e camponeses e trabalhadores sem terras, de outro: conforme apontou Plínio de Arruda Sampaio durante os trabalhos da Constituinte, o número de assassinatos relacionados a disputas por terra no Brasil saltou de 15 registros no ano de 1964 para impressionantes 282 registros no ano de 1985 (SILVA, 1989, p. 108). Com efeito, a pretexto de reduzir a incidência de conflitos os governos militares adotaram uma política de forte repressão a movimentos e organizações de trabalhadores camponeses<sup>73</sup>. Daí que o que se evidenciou neste período foi uma verdadeira associação entre militares e grandes proprietários de terras no sentido de tentar silenciar

---

<sup>73</sup> A propósito, ver o levantamento de Ana Carneiro, que detalha o desaparecimento de mais de cinquenta lideranças relacionadas à conflitos no campo entre os anos de 1962 e 1985, todos atribuídos à repressão política durante a ditadura militar (CARNEIRO, Ana. **Retrato da Repressão Política no Campo – Brasil 1962-1985 – Camponeses torturados, mortos e desaparecidos** – Brasília: MDA, 2011). Ver também: BRITO, Ricardo José Braga Amaral de. **A luta camponesa e a repressão durante a Ditadura empresarial-militar (1964 -1985)**. In: Revista Habitus: Revista de Graduação em Ciências Sociais do IFCS/UFRJ, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, julho de 2015; e PEIXOTO, Rodrigo Corrêa Diniz. **Memória, verdade e justiça: reconhecendo abusos do passado e do presente no Bico do Papagaio**. In: Novos Cadernos NAEA, v. 16, n. 2, Belém do Pará, dezembro de 2013.

movimentos relacionados ao campesinato e, assim, eliminar, pelo emprego da força exercida apenas contra um dos lados, os conflitos no campo (CAMPOS, 1994; DOMINGUES; GOMES, 2013; MARTINS, 1980; entre outros).

De fato, o crescimento dos casos de violência envolvendo disputas fundiárias no Brasil seria levado aos debates travados na ANC de 1987/1988, como ocorreu, por exemplo, por ocasião da fala de Valdir Ganzer – político ligado ao sindicalismo rural e residente no Estado do Pará – em audiência pública perante a Comissão de Sistematização da ANC:

A maior parte dos módulos rurais, acima de 1.000 ha, pertence a 2% dos proprietários brasileiros, que ocupam em torno de 58,3% do total da terra neste País. Os módulos médios e pequenos, de até 100 ha, pertencem a 83,2 dos proprietários, perfazendo um total de 14% da terra na mão de um número extraordinariamente grande de trabalhadores. O êxodo rural é algo violento em nosso País. Nos anos 70 a população rural do País estava em torno de 2/3. Hoje, 1/3 da população brasileira vive na área rural. Nos últimos vinte anos, cerca de vinte milhões de brasileiros foram expulsos da terra, inchando as grandes cidades. O agravamento do conflito fundiário cresce assustadoramente. Em 1971, vinte lavradores foram mortos. De 1964 a 1985, houve 1.123 assassinatos no campo. Esses dados são da CPT e os trago a este plenário para conhecimento de V. Exa<sup>s</sup>. A partir, então, da implantação da Nova República, cai a ditadura militar. Ocupa o poder no país a Nova República. Em 1985, foram assassinados 261 companheiros nossos. Em 1986, foram registradas 298 mortes. No primeiro semestre deste ano já temos o triste saldo de 99 líderes de trabalhadores rurais, índios, mortos no nosso País. Esses dados são do Mirad. O papel fundamental nessa história é o papel de uma entidade que aglutina no seu centro os grandes empresários rurais deste País. Trata-se da chamada UDR - União Democrática Ruralista, que, no nosso ponto de vista só tem democracia na sigla. Essa entidade tem provocado – e eu digo isto porque moro dentro de uma área de conflito, na Transamazônica, e convivo com a violência - disputas no que diz respeito à terra. Talvez seja difícil alguém imaginar, porque nunca viu, o que se passa por lá. Na semana passada, estive num dos Municípios do Pará" denominado Xinguara. Lá, 150 policiais, pistoleiros e donos de fazenda foram levados para dentro de uma fazenda para expulsar posseiros. Eles pegam o posseiro, batem nele e o obrigam a assinar uma declaração contendo o que bem entende o fazendeiro.<sup>74</sup>

O que se quer dizer, portanto, é que a questão fundiária chega até a ANC envolta em um ambiente de grande conflituosidade, colocando em lados opostos defensores da reforma agrária e aqueles que fariam de tudo para obstar a implementação de mecanismos constitucionais que viabilizassem a sua efetiva realização<sup>75</sup>. Veremos, adiante, que este ambiente belicoso foi efetivamente levado às galerias do Congresso Nacional, havendo registros de vários episódios de tumultos, discussões, apreensão de armas de fogo e, até mesmo, choques violentos entre os grupos. Como dirá José Gomes da Silva (1989) em mais

<sup>74</sup> Câmara dos Deputados. Diário da Assembleia Nacional Constituinte – Quarta-feira, 27 de janeiro de 1988, p. 525.

<sup>75</sup> Repisemos aqui a afirmação de Palmeira (1987) no sentido de que, já desde meados da década de 1960, o tema da reforma agrária se tornara tão presente nos debates políticos que, rigorosamente, ninguém mais ousava se posicionar contrariamente a sua realização, de modo que a disputa será travada em termos de narrativas a respeito do modo como se fazer a reforma agrária, ainda que somente um dos “lados” pretendesse realmente realizá-la.

de uma oportunidade, o tema da reforma agrária colocava em lados opostos os “sem terra” e os “com bala”.

Dentre os diversos grupos e movimentos que emergiram – ou reemergiram – com suas demandas no contexto da redemocratização brasileira, cumpre que destaquemos, até pela importância que possui para os objetivos de nossa pesquisa, um em especial: o movimento negro. Conforme observa Petrônio Domingues, a expressão *movimento negro* encerra a ideia da “luta dos negros na perspectiva de resolver seus problemas na sociedade abrangente, em particular os provenientes dos preconceitos e das discriminações raciais, que os marginalizam no mercado de trabalho, no sistema educacional, político, social e cultural” (DOMINGUES, 2007, p. 101). Vejamos então, ainda que brevemente, como se deu a trajetória do movimento negro brasileiro, desde suas origens, até o momento em que se dá sua participação na ANC de 1987/1988.

A primeira fase da organização de demandas de movimentos negros no Brasil surge logo após a Abolição da escravatura e a proclamação da República. Neste momento, porém, as formas de organização ainda eram muito localizadas e pouco abrangentes, e, em geral, o que se tinha era a formação de agremiações e clubes voltados à promoção da negritude e da cultura negra. Nesse sentido, ainda que se tenha registro do surgimento de iniciativas anteriores<sup>76</sup>, a historiografia tem apontado a Frente Negra Brasileira – FNB como sendo a primeira formação mais abrangente de um movimento organizado pela defesa dos direitos da população negra e voltada à promoção da melhoria nas condições de vida de afrodescendentes no Brasil, ainda na década de 1930 (GUIMARÃES, 2002, p. 308). A FNB representou um salto qualitativo no que diz respeito à formulação de demandas por parte da população negra, não apenas em razão de seu poder de organização de pautas – exercido através da publicação de textos no jornal *A Voz da Raça* – mas também pela amplitude que alcançou, com a criação de representações em diversos estados e a reunião de um quadro de associados que, estima-se, superou 20 mil pessoas (DOMINGUES, 2007, p. 106). Há que se pontuar, no entanto, que naquele momento o movimento ainda se mostravam muito influenciado pelas ideias de inferioridade cultural, e de necessidade da superação da situação de abandono que atingiria os negros. Após haver se tornado um partido político, em 1936 a FNB é extinta, durante o Estado Novo.

---

<sup>76</sup> Conforme Petrônio Domingues (2007, pp. 103-104) pesquisas históricas apontam no sentido da formação de 55 clubes ou agremiações dedicados à temática negra entre os anos de 1907 e 1937, enquanto que em Porto Alegre há registros da formação de 72 associações entre os anos de 1889 e 1920 e, ainda, na cidade de Pelotas – RS consta que entre os anos de 1888 e 1929 formaram-se 53 entidades com foco na negritude.

Na década de 1940, no contexto de afrouxamento da ditadura Vargasista, emerge uma nova forma de organização, a União dos Homens de Cor – UHC, grupo que chegou a ter representantes em dez estados da federação e, no começo dos anos 1950, foi recebido pelo presidente Getúlio Vargas, ocasião em que teve a oportunidade de apresentar uma série de reivindicações do movimento negro (DOMINGUES, 2007, p. 108). No entanto, neste período a formação que acabou se destacando mais fortemente foi o Teatro Experimental Negro – TEM, movimento que tinha Abdias do Nascimento como uma de suas principais lideranças e surgiu a partir da formação de um grupo de teatro apenas com artistas negros, mas que pouco a pouco ampliou suas áreas de atuação e acabou voltando-se à promoção da melhoria da qualidade de vida da população negra, com o oferecimento de qualificação educacional aos negros, e, ainda, à divulgação de pautas relacionadas à negritude, através da publicação do jornal *Quilombo* (HANCHARD, 1994, p. 108). Aqui convém chamar a atenção para o fato de que esta segunda fase de organização do movimento negro já procurava atuar a partir de uma outra abordagem, voltada à superação de teorias biologizantes que embasavam a ideia amplamente difundida, naquele momento, de inferioridade intrínseca da população negra (GUIMARÃES, 2002, p. 308). Ocorre que, no final da década de 1940, o Partido Comunista do Brasil, na condição de maior condensador de pautas progressistas, acabaria por se posicionar contrariamente a uma demanda particularmente negra, por entender que tal caminho representava uma divisão na classe dos trabalhadores e, com isso, um obstáculo na luta pela implementação do socialismo no Brasil (DOMINGUES, 2007, p. 111). Com isso, o movimento negro acaba não encontrando uma via de mobilização mais abrangente até, pelo menos, meados da década de 1970.

A virada dos anos de 1970 para os anos de 1980, porém, marcou, como já dissemos anteriormente, uma retomada de diversos movimentos sociais que aspiravam pautar demandas por mudanças estruturais na sociedade brasileira. É nesse contexto, pois, de ascensão de movimentos populares, sindicais e estudantis, que se reorganiza o processo de reivindicação da população negra, a partir do surgimento, no ano de 1978, do Movimento Negro Unificado – MNU. A partir de então, pode-se afirmar que o repertório se altera e as ações passam a se pautar pela auto afirmação cultural, incentivo à cultura de matriz africana. Conforme destaca Hanchard, “pela primeira vez no Brasil a defesa de uma posição quanto à raça e à classe não foi marginalizada pela intelectualidade afro-brasileira e, na verdade, passou a suplantar os modelos conformista e assimilacionista como postura dominante do movimento negro”

(HANCHARD, 1994, p. 125)<sup>77</sup>. Nesta etapa, o movimento negro apresenta um novo grau de amadurecimento, evidenciando um renascimento da cultura negra. A propósito, Petrônio Domingues chama a atenção para a importância da atuação do MNU ao longo da década de 1980:

Na década de 1980, o MNU foi a mais importante organização a levantar a bandeira em defesa dos direitos dos afro-brasileiros. No seu Programa de Ação de 1982 defendia as seguintes reivindicações “mínimas”: desmistificação da democracia racial brasileira; organização política da população negra; transformação do movimento negro em movimento de massas; formação de um amplo leque de alianças na luta contra o racismo e a exploração do trabalhador; organização para enfrentar a violência policial; organização nos sindicatos e partidos políticos; luta pela introdução da História da África e do Negro no Brasil nos currículos escolares, e a busca pelo apoio internacional contra o racismo no país (DOMINGUES, 2008, p. 103).

Especificamente no que diz respeito à questão do acesso à propriedade da terra pela população negra, Ilka Boaventura Leite afirmará que os movimentos negros organizados, já desde as primeiras manifestações ainda no começo do Século XX, mas especialmente a partir da unificação na virada da década de 1970 para 1980, procurarão recuperar as narrativas que colocam em evidência a relação entre “expropriações de terras” e “tentativas de reconstrução de vínculos perdidos como uma condição diaspórica, condição da qual emerge a própria identidade negra como uma identidade singular” (LEITE, 2008, p. 968), contexto no qual o quilombo é resgatado como instrumento de transformação social. Nas palavras da autora:

No século XXI, as noções se ampliam e o quilombo ressurgiu como uma forma de denunciar a continuidade da ideologia do embranquecimento e a exclusão dos negros do projeto republicano de modernização do País. Nos anos de 1970 a 1980, o quilombo é levado à Assembleia Nacional Constituinte, no discurso dos militantes do Movimento Negro Unificado e de parlamentares como Abdias do Nascimento, para transformar-se em dispositivo jurídico capaz de promover a defesa e a efetiva entrada dos descendentes dos africanos na nova ordem jurídica da Nação (LEITE, 2008, p. 968).

Antes de prosseguirmos, faz-se necessário um esclarecimento: mencionamos anteriormente que os quilombos representaram, durante o período colonial e até a abolição formal do regime de cativo, um importante movimento de resistência à escravidão. Agora, no contexto que antecede a elaboração da Constituição Federal de 1988 o quilombismo ressurgiu nas discussões políticas. Há que se destacar, porém, que ainda que a história da luta dos povos negros no Brasil possua descontinuidades ao longo do tempo, os quilombos sempre fizeram parte deste contexto como sinônimo de luta pela ancestralidade, pela territorialidade, e de resistência às práticas racistas da sociedade. Daí que, se há um período no qual a

---

<sup>77</sup> Tradução livre. No original: *For the first time in Brazil, the advocacy of a race-class position was not marginalized by the Afro-Brazilian intelligentsia, and in fact had come to supplant accommodationist, assimilationist paradigms as the dominant position of the black movement.*

historiografia silencia a respeito dos quilombos, isso não deve conduzir à ideia de que em algum momento estes movimentos desapareceram e noutro ressurgiram. Apenas o que muda é que, em decorrência da organização dos movimentos negros e unificação de pautas de demandas, o que antes estava invisibilizado, ressurge como demanda articulada. Nesse sentido, Henrique Antunes Cunha Júnior irá afirmar que:

(...) devido à persistência dos movimentos negros e da mobilização de setores da vida intelectual nacional, os quilombos saem do anonimato. O que se tratava apenas como território de negros fugitivos, transforma-se em símbolos da luta da população negra por justiça social. O quilombo, na atualidade, poderia ser definido como estudo do patrimônio histórico e cultural nacional (CUNHA JR., 2012, p. 162).

Tendo tais considerações presentes, podemos sintetizar o contexto histórico que antecede a ANC de 1987/1988 nos seguintes termos: (i) após mais de vinte anos de ditadura institucional das forças armadas, o contexto geral era de um processo de expansão das demandas por direitos diversos, ligados às questões de gênero, raça, direitos políticos, entre outras demandas (GOMES, 2013, p. 303); (ii) no que diz respeito especificamente à questão fundiária, o cenário era de uma reorganização de forças em torno novas identidades, porém representando velhos interesses (PALMEIRA, 1989, P. 95) – de um lado setores ligados ao agronegócio buscariam barrar uma vez mais qualquer possibilidade de efetivação de mudanças na estrutura fundiária do país e, de outro, setores ligados aos trabalhadores do campo procurariam obter algo além das propostas não cumpridas do Estatuto da Terra; e (iii) por fim, um terceiro elemento importante para nossa análise diz respeito à unificação do movimento negro, ocorrida ainda durante a década de 1970, e o modo como tal processo viabilizou a formulação de demandas durante a Constituinte de 1987/1988, inclusive em relação ao direito quilombola (LEITE, 2008, p. 968), como aprofundaremos adiante.

#### ***2.4.2 Processo legislativo***

Analisaremos, a partir de agora, o processo constituinte propriamente dito. Antes, porém, convém apenas chamar a atenção para o fato de que, mesmo antes do começo dos trabalhos da ANC, no momento em que as disputas ainda se davam em relação ao modo como o processo seria conduzido, a ingerência dos militares se fez fortemente presente. Com efeito, no ano de 1982 foram realizadas eleições para governadores dos estados e para o Congresso Nacional. Na ocasião o PMDB obteve expressivas votações, resultado que politicamente foi

interpretado como uma sinalização para que o processo de transição para a democracia fosse levado a efeito pelos representantes naquele ano eleitos. Durante os anos de 1983 e 1984 foi grande a articulação em torno da proposição de uma emenda constitucional prevendo a elaboração de uma nova constituição. Seria, contudo, no ano de 1985 que o Ulysses Guimarães, na condição de presidente da Câmara dos Deputados, apresentaria tal proposta de emenda à constituição. Neste momento instaurou-se grande controvérsia quanto à natureza da futura constituinte: se deveria ser uma constituinte exclusiva, vale dizer, formada por constituintes escolhidos apenas para compor a ANC, sem vinculação a mandato eletivo prévio; ou se, por outro lado, deveria ser uma constituinte congressual, ou seja, formada pelos membros eleitos para compor o Congresso Nacional em 1982. A posição de Ulysses Guimarães era clara no sentido de que a constituinte deveria ser exclusiva, contudo, esta não era a posição dos militares e, conforme o próprio Ulysses Guimarães afirmou ao ser destituído da condição de relator da emenda constitucional que definiria a questão a sua permanência se tornou politicamente insustentável, uma vez que aquilo que pretendia propor em termo de emenda constitucional “era inviável, os militares não iriam gostar” (ARANTES, 2019, p. 33; SILVA, 1989, p. 28).

Em 1º de fevereiro de 1987 seria, enfim, instaurada a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988. Em linhas muito breves, a dinâmica dos trabalhos orientar-se-ia a partir da seguinte sequência: a primeira etapa de deliberações ocorreria no âmbito das comissões e subcomissões temáticas. Foram criadas oito comissões e, dentro de cada uma, três subcomissões. Nessa etapa inicial foi oportunizada a participação de entidades da sociedade civil ao longo da realização de audiências públicas e após a realização de debates com setores da sociedade e entre os parlamentares o objetivo era que cada comissão elaborasse um primeiro relatório com as propostas iniciais relacionadas ao tema discutido no âmbito de cada comissão. O resultado dos trabalhos nas comissões e subcomissões temáticas seria então encaminhado à Comissão de Sistematização, a quem competiria organizar as proposições, depurar propostas repetitivas, harmonizar o conteúdo geral e unificá-lo em uma primeira proposta de texto. Esta proposta seria, então, objeto de votação no âmbito da Comissão de Sistematização. O texto final aprovado seria, por sua vez, levado ao Plenário para a realização de votações parciais, por títulos, capítulos, seções, e, até mesmo, destaques de dispositivos em separado. Os pontos aprovados nestas votações, integrariam o texto final da Constituição.



Dividiremos a análise dos temas relacionados à questão fundiária em dois momentos, apenas em benefício de maior clareza didática: os debates a respeito da reforma agrária, num primeiro momento – uma vez que estes foram tratados inicialmente no âmbito da Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, integrante da Comissão da Ordem Econômica – e, em seguida, nos debruçaremos sobre o processo envolvendo o reconhecimento do direito de propriedade aos territórios quilombolas e o reconhecimento dos quilombos como patrimônio cultural brasileiro, tema que foi tratado no âmbito da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, integrante da Comissão da Ordem Social.

Pois bem, já nas primeiras audiências públicas realizadas pela Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária os posicionamentos dos grupos setoriais começaram a ficar claros. Por parte dos defensores da reforma agrária, por exemplo, falou Plínio Guimarães Martins, em nome da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA, pontuando, desde logo, o entendimento no sentido de que o processo de reformulação da estrutura fundiária brasileira compreenderia muito mais do que apenas redistribuição de terras, mas envolvia a necessidade de oferecer novas oportunidades de renda e, com isso, reconstruir relações de poder em nossa sociedade. Nas palavras de Plínio, a ABRA:

vê a reforma agrária no País como uma série de medidas que visem redistribuir a terra e, em redistribuindo a terra, redistribuir a renda, e, em redistribuindo a renda, redistribuir o poder. Para a entidade é muito claro que existem esses quatro aspectos numa reforma agrária. O aspecto econômico, o aspecto social, o aspecto jurídico e o aspecto político.<sup>78</sup>

Por outro lado, representando a Federação Agrícola do Estado de Minas Gerais, fez uso da palavra Antônio Ernesto de Salvo, então presidente daquela entidade, demonstrado por meio da sua fala a persistência de que, para os grandes produtores, o tema da reforma agrária deveria ser conduzido no sentido de favorecer o agronegócio exportador e ampliar as possibilidades de acesso à terra por parte de tal setor. Nas palavras de Antônio Ernesto:

Temos que financiar nosso desenvolvimento com as exportações agrícolas, elas têm um superávit de 71% entre o que importam e o que exportam, e é atrás dessa agricultura exportadora, tão criticada, que talvez se financiem as máquinas e os equipamentos que possibilitam o emprego urbano. Finalmente, precisamos ocupar nosso espaço territorial. Temos um espaço imenso e um vazio de homens. Essa é uma presa tentadora e me parece prudente que haja brasileiros, quantos mais melhor, em todos os espaços de nossa terra.<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> Câmara dos Deputados. Diário da Assembleia Nacional Constituinte – Sexta-feira, 8 de maio de 1987, p. 48.

<sup>79</sup> Câmara dos Deputados. Diário da Assembleia Nacional Constituinte – Sexta-feira, 8 de maio de 1987, p. 66.

Uma vez mais salta aos olhos a tentativa dos representantes de grandes proprietários de terra de não se colocar expressamente contra a realização da reforma agrária, usando estratégias narrativas voltadas à ideia de que somente a grande propriedade seria capaz de atender os interesses econômicos da nação e, portanto, qualquer projeto de mudança na estrutura fundiária brasileira deveria levar isso em consideração. Com efeito, retomemos o discurso de Antônio Ernesto de Salvo:

Entendo, meus Senhores, temos de aprimorar a nossa estrutura fundiária, fazer a nossa reforma agrária, e digo que temos de fazê-la com a competência capaz de, não tentando tudo de uma só vez, se conseguir menos do que o sem esperança pretende. E ao invés de trazermos algum tipo de lenitivo para um problema sério, por uma vontade desmesurada de sairmos do atraso que nos atazana e nos agrilha, nós chegemos a algum tipo de proposta que, ao invés de atender a anseios mínimos, traga mais desalento e mais desamparo. Já temos dois milhões e quinhentos mil minifundiários neste País, mais ou quase tantos quanto os proprietários rurais da Austrália, dos Estados Unidos e da Argentina somados. Esse homem, esse minifundiário e esta é uma tese que eu gostaria que os Srs. se debruçassem nas suas reflexões - me parece que precisa primeiramente de um tratamento social adequado. Ninguém com dez hectares de terra pode produzir leite. Não há preço de leite que a sociedade urbana pudesse pagar que recompense e remunere esse trabalho. Pode talvez produzir algum tipo de produto agrícola de alto preço unitário, que lhe dê alguma margem de lucro e decência de vida. É preciso conceituar o pequeno proprietário como não beneficiário das medidas que normalmente se dizem tomadas por setor agrícola. Elas não chegam até ele, e se a ele chegassem certamente não seriam soluções.<sup>80</sup>

É interessante observar, contudo, que pouco antes, na mesma audiência pública, o estatístico Osvaldo Russo – que, alguns anos mais tarde, durante o governo de Itamar Franco na Presidência da República, acabaria sendo indicado para presidir o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA – trouxe a conhecimento dos parlamentares estatísticas de órgãos oficiais no sentido de desmistificar a ideia de que somente a grande propriedade representaria uma opção viável para a agricultura nacional. Disse Osvaldo:

Existem estatísticas oficiais, tanto do IBGE, quanto do INCRA que são os dois órgãos que têm levantamentos sistemáticos, gerais sobre o País, de que a produção, por exemplo, de produtos como mandioca, feijão, milho e arroz, as propriedades com menos de 100 hectares - dividida em três estratos a nível nacional, em termos gerais, as propriedades com menos de 100 hectares, em termos gerais do País; as propriedades de 100 a 1.000, poderiam ser médias propriedades e as grandes com mais de 1.000. Regionalizando tenho informações completas, até por município para fornecer aos Srs. Constituintes, mas só para simplificar o raciocínio, falemos em termos gerais. As propriedades com menos de 100 hectares respondem por mais de 80% da produção de mandioca, 70% da produção de feijão, 60% da produção de milho e 40% da produção de arroz. Se incluirmos as propriedades entre 100 e 1.000 hectares, ou seja, as propriedades que poderíamos classificar como propriedades médias, esses números serão muito maiores. A produção, por exemplo, de arroz, chega a 70%. Esses dados são incontestáveis, são dados oficiais do IBGE e do INCRA<sup>81</sup>.

<sup>80</sup> Câmara dos Deputados. Diário da Assembleia Nacional Constituinte – Sexta-feira, 8 de maio de 1987, p. 66

<sup>81</sup> Câmara dos Deputados. Diário da Assembleia Nacional Constituinte – Sexta-feira, 8 de maio de 1987, pp. 53-54.

Nos debates e audiências públicas ocorridos durante os trabalhos da subcomissão temática dedicada à questão fundiária e à reforma agrária, a tônica acabou sendo esta: o bloco favorável à reforma agrária sustentando a necessidade de mudanças estruturais, defendendo o minifúndio e a agricultura familiar, advogando em favor do cooperativismo como alternativa importante de apoio aos pequenos e médios produtores e às famílias eventualmente beneficiadas pela política de assentamentos que se buscava colocar em prática. Nesse sentido, a apenas a título de exemplo, calha mencionar a crítica feita por Romeu Padilha ao abandono histórico da agricultura familiar pelo estado:

O problema da miséria no campo, o problema da falta de condições dignas para a população rural, o problema da concentração e centralização da riqueza, da renda, do poder e da cultura, e, sobretudo, uma penalização da agricultura de alimentos que foi, paulatinamente, entregue aos agricultores pobres para que eles produzissem pobremente para os pobres das cidades. Esses fenômeno, juntamente com o próprio estilo de modelo de desenvolvimento rural fez com que o Brasil tivesse sofrido e esteja ainda com um processo cruel de darwinismo social no qual são eliminados os pequenos produtores familiares do meio rural. Por outro lado, evidentemente, acho que durante essa transformação da agricultura brasileira, mantiveram-se alguns traços que eu poderia chamar retrógrados. Rapidamente eu diria, primeiro este que era a não integração, a não viabilização econômica, tecnologia e social dos contingentes majoritários do meio rural, sejam eles da unidade de produção familiar, sejam eles das classes assalariadas no meio rural; segundo, a não existência, não é bem a não existência, temos somente o caráter embrionário na nossa sociedade rural brasileira. Uma classe empresarial agrícola progressista que não tema as conquistas sociais dos trabalhadores ou das unidades familiares de produção, e finalmente, um ranço que é secular de considerar riqueza a terra, mesmo que ela não tenha sido construída, mesmo que ela não tenha sido fundamentada no trabalho, no esforço, no investimento, no empreendimento, portanto, a visão patrimonial e mobilista.<sup>82</sup>

Por outro lado, o bloco articulado com a defesa dos interesses de grandes proprietários investia pesado em duas estratégias: na tentativa de mascarar o processo de concentração fundiária existente no Brasil, apontando, por exemplo, para estatísticas que evidenciam o aumento do número de propriedades rurais em nosso país – ainda que ignorando o fato de que tal aumento não impediu que uma porção maior do total de terras cultiváveis se tornasse propriedade de um número menor de produtores; e na busca por deslocar o foco das discussões para a questão da produtividade e da relevância econômica do setor agroexportador, buscando ofuscar o debate em torno do tamanho das propriedades. Como o fez, por sinal, ao falar em nome de produtores rurais do estado de Goiás:

Estou certo, Srs. Constituintes de que, assegurada à agricultura brasileira, através de lei agrícola, a estabilidade de regras e de princípios, respeitado o direito à propriedade produtiva, sem limite de tamanho, a contribuição que nosso setor dará ao desenvolvimento da sociedade brasileira ultrapassará de muito os investimentos nele

---

<sup>82</sup> Câmara dos Deputados. Diário da Assembleia Nacional Constituinte – Sexta-feira, 8 de maio de 1987, p. 80.

feitos. Pois a agricultura é no Brasil um problema Sr. Presidente, mas, ao mesmo tempo, solução!<sup>83</sup>

Se os trabalhos da subcomissão dedicada ao tema da reforma agrária revelaram-se ricos no que diz respeito à contribuição fornecida pelos expositores que compareceram às audiências públicas e aos debates que a partir de tais exposições se instauraram, o mesmo não se pode afirmar em relação ao resultado final dos trabalhos da subcomissão. Com efeito, a proposta final do relator até continha alguns avanços importantes no tema da reforma agrária, como, por exemplo, a incorporação da noção de que a propriedade produtiva não seria aquela que apenas cumpre determinados índices de produção, mas sim a que cumpre “obrigações sociais”, como a utilização racional dos recursos naturais e a não utilização de mão-de-obra em condições análogas à escravidão. No entanto, prontamente poder das forças conservadoras, capitaneadas pela UDR, fez-se presente e, nas seções dedicadas à votação da proposta do relator uma série de episódios de truculência e violações regimentais acabaram viabilizando a substituição do texto inicialmente proposto por um que, em apenas dois artigos, representava enormes retrocessos na possibilidade de regulamentação da reforma agrária. Conforme aponta José Gomes da Silva, nas sessões em que discutidas e votadas as emendas ao projeto de relator, ocorreram, pelo menos, dezoito violações frontais a artigos do regimento interno da ANC, uma das quais, a aceitação da substituição integral do texto apresentado pelo relator, sem precedente semelhante em qualquer outra das 23 subcomissões temáticas (SILVA, 1989, pp. 53-86).

Os embates ocorridos no âmbito da subcomissão temática foram tão intensos que, a pedido do deputado Plínio de Arruda Sampaio, o presidente da ANC, deputado Ulysses Guimarães designou, para a noite do dia 06 de agosto de 1987, uma sessão extraordinária, desvinculada de qualquer votação, apenas para que se pudesse debater, num contexto de menor exaltação geral, o tema da reforma agrária. Destarte, se nas audiências públicas realizadas na subcomissão o destaque ficou por conta das exposições dos palestrantes convidados, agora ficaria evidente o posicionamento dos parlamentares. Em defesa da necessidade de uma reforma agrária profunda, capaz de modificar a estrutura fundiária e reduzir a desigualdade social e os conflitos no campo, falou o deputado Plínio de Arruda Sampaio, do PT, destacando o fato de que entre 1964 e 1985, a despeito do incremento na produtividade, o que se verificou foi um agravamento das mazelas da estrutura fundiária

---

<sup>83</sup> Câmara dos Deputados. Diário da Assembleia Nacional Constituinte – Sexta-feira, 17 de julho de 1987, p. 117.

brasileira, com maior concentração de terras e uma elevação importante no número de assassinatos ocorridos em disputas por terras<sup>84</sup>. Por outro lado, alinhados aos interesses de grandes produtores, fizeram uso da palavra, entre outros, o deputado Roberto Jefferson, do PTB e os deputados Alysson Paulinelli e Oswaldo Almeida, do PFL. Em seus discursos o que se viu foi, mais uma vez, a tentativa de transmutar o debate acerca da reforma agrária em um debate sobre política agrária. Nesse sentido, a intenção dos parlamentares foi sempre fazer crer que os problemas fundiários do Brasil dizem mais com a necessidade de expandir a fronteira agrícola para terras ainda não ocupadas e conceder incentivos de toda ordem para as propriedades que apresentam boa produtividade, independente de seu tamanho, e menos com a necessidade de redistribuir terras, evidenciando-se uma defesa incondicional do direito de propriedade<sup>85</sup>.

O movimento fundamental, porém, para determinar a derrota das propostas defendidas por grupos progressistas e a vitória das pretensões de conservadores no que diz respeito aos temas centrais vinculados à temática fundiária na ANC ocorreria no âmbito da Comissão de Sistematização, após a aprovação do relatório final. Com efeito, o texto aprovado continha alguns dispositivos que desagradavam a classe dos produtores rurais, como, por exemplo, a manutenção do pagamento em dinheiro, em caso de desapropriação para fins de reforma agrária, apenas para benfeitorias, sendo o restante do valor da indenização pago em títulos da dívida agrária, bem como a previsão de imissão da União na posse do imóvel rural em 90 dias, sem necessidade de processo administrativo prévio para tal finalidade (PILATTI, 2020, pp. 102-104). Em que pese a derrota sofrida na Comissão de Sistematização não fosse, em si, um problema, uma vez que se tratava de um resultado parcial e que ainda teria que ser submetido ao Plenário, o fato é que a dificuldade encontrada por conservadores para aprovar proposições acendeu um sinal de alerta: seria preciso promover uma articulação política capaz de barrar os avanços progressistas. E isso ocorreu quando, na sessão de 11 de novembro de 1987, precisamente quando dar-se-iam os debates relacionados ao texto aprovado na Comissão de Sistematização sobre a reforma agrária, um manifesto é assinado por 331 parlamentares, essencialmente no sentido de que se comprometeriam a adotar, a partir de então, posições mais centrais quanto ao tema, evitando assim os “extremos”. Surgia pela primeira vez na política brasileira, ao menos organicamente

---

<sup>84</sup> Câmara dos Deputados. Diários da Assembleia Nacional Constituinte – Sexta-feira, 7 de agosto de 1987, p. 4051.

<sup>85</sup> Câmara dos Deputados. Diários da Assembleia Nacional Constituinte – Sexta-feira, 7 de agosto de 1987, pp. 4054-4074.

constituído, o grupo que a partir de então seria conhecido como “centrão” (SILVA, 1989, pp. 155-163).

Afirmamos que este movimento foi fundamental para bloquear a reforma agrária na ANC porque é a partir da formação deste grupo que se dá a articulação que viabilizaria, por meio da implementação de alterações regimentais, a rejeição de pontos já aprovados e que não estivessem alinhados às pretensões dos grupos conservadores. Com efeito, duas alterações regimentais foram fundamentais para tanto: (i) a aprovação da possibilidade de apresentação de uma proposta substitutiva em relação ao projeto aprovado na Comissão de Sistematização, de modo que o texto do relator somente permaneceria se obtivesse 280 votos em Plenário e, caso o substitutivo também não atingisse tal votação, o relator deveria apresentar, no prazo de 24 horas, um novo texto; e (ii) a possibilidade de apresentação de destaques pontuais, em relação a artigos, incisos, ou até mesmo parágrafos, por ocasião da votação final em Plenário. Daí que, nas votações ocorridas em Plenário, pontos defendidos pela bancada ruralista – como o afastamento da possibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária de propriedades que, mesmo produtivas, não cumprissem a função social – tiveram a possibilidade de serem afastados do texto constitucional, num movimento que a literatura a respeito do período converge no sentido de que “enterrou” a reforma agrária (PILATTI, 2020; RIBAS, 2011; SILVA, 1989; entre outros).

Examinemos, agora, o processo constituinte que conduziu ao reconhecimento, no âmbito das disposições constitucionais transitórias, do direito de propriedade a remanescentes de quilombolas que ainda se encontrem nas respectivas áreas. O tema foi tratado, como dissemos há pouco, na Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas com Deficiência e Minorias, integrante da Comissão da Ordem Social. De pronto um primeiro aspecto que chama a atenção é justamente o fato de que o tema não foi incorporado ao corpo permanente da Constituição, mas sim aos dispositivos constitucionais transitórios. Para Ilka Boaventura Leite, isso aconteceu porque, para a maioria dos constituintes, o tema dos quilombolas era absolutamente estranho e, ao tomarem conhecimento de uma proposição que mencionava a possibilidade de titulação de terras a remanescentes de quilombos que ainda ocupassem as respectivas áreas, é razoável que boa parte dos parlamentares tenha imaginado se tratar de casos isolados, de uma pequena porção de terras que seria objeto de tal dispositivo. Nas palavras de Ilka, “o debate sobre a titulação das terras dos quilombos não ocupou, neste fórum constitucional, um espaço de grande destaque e suspeita-se mesmo que tenha sido aceito pelas elites ali presentes por acreditarem que se tratava de casos raros e

pontuais” (2004a, p. 19). Em sentido semelhante, Fábio Feldmann já sustentou, por exemplo, que o reconhecimento do direito à titulação da propriedade da terra em favor dos quilombolas somente foi aprovado na ANC em razão de a maior parte dos parlamentares acreditar que se tratava de um dispositivo constitucional transitório que jamais seria objeto de efetiva regulamentação (FELDMANN *apud* FIABANI, 2008, p. 140).

O fato de as discussões em torno da questão quilombola não terem sido objeto de debates acalorados e tensionamentos mais graves, como ocorreu com o tema da reforma agrária, não significa que não tenha havido espaço para manifestações que, de algum modo, evidenciavam a persistência de uma forma de pensar as desigualdades no Brasil voltada à ocultação da questão racial. Vejamos, a propósito, o embate que se deu durante a audiência pública realizada na Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas com Deficiência e Minorias, ocasião em que se discutia especificamente a temática do negro na sociedade brasileira. De início, a expositora Lélia Gonzáles destacou a relação entre a ideologia do branqueamento desde longa data vigente em nossa sociedade e a condição precária que atinge a maior parte da população negra em nosso país. Disse Lélia:

Uma vez que a ideologia emana daqueles que detêm os meios de comunicação em suas mãos, que detêm a estrutura educacional, que detêm as políticas educacionais e culturais, o que se passa para o brasileiro médio é a visão de um país branco ocidental e absolutamente civilizado. país branco ocidental e absolutamente civilizado. É interessante percebermos que no nosso País, cultura, por exemplo, segundo essa perspectiva da classe e da raça dominante e do sexo, é importante dizer, a cultura é tudo aquilo que diz respeito à produção cultural ocidental. Já a produção cultural indígena, ou africana ou afro-brasileira é vista segundo a perspectiva do folclore, seja como produção menor, ou produção artesanal, mais ou menos nesta produção entre arte e artesanato. (...) Então é que vamos perceber que nesse período que vem de 1888 para cá as grandes promessas da campanha abolicionista não se realizaram; aquelas promessas de que o negro pode ser doutor, que pode ser isto e aquilo, que pode pretender a uma ascensão social, nada disso aconteceu. Porque, efetivamente, vamos verificar que os mecanismos jurídicos criados pela República positivista brasileira, no sentido de manutenção do negro na condição de trabalhador não-qualificado e alijado do centro da produção econômica. Não é por acaso que essa população acabou por ser atirada na periferia do sistema de produção que se instalou no País, um modo de produção capitalista e a população negra, o conjunto dos trabalhadores negros vão constituir uma espécie de exército de reserva ou até mesmo a população marginal crescente, que só tem acesso em termos de trabalho a periferia do sistema, ou seja; aos setores satelitizados da economia brasileira. Estou querendo dizer com isso é que não vamos encontrar o negro com aquele tipo de posição e de acesso aos chamados centros de produção do capitalismo monopolista, vamos encontrá-lo ainda dentro da área periférica do capitalismo competitivo, nas pequenas indústrias e no campo, lutando por uma terra à qual ele tem o mínimo de direito, uma vez que foi ele o construtor da riqueza fundiária neste País e sabemos que essa riqueza é absolutamente intocável e intocada e fonte de poder.<sup>86</sup>

---

<sup>86</sup> Câmara dos Deputados. Diários da Assembleia Nacional Constituinte – Quarta-feira, 20 de maio de 1987, p. 121.

Pois bem, posteriormente à fala de Lélia Gonzáles, pediu a palavra o constituinte Ruy Nedel, que então manifestou preocupação com o discurso exarado por Lélia. Para Nedel, o viés excessivamente militante das colocações da expositora representava, na verdade, um óbice aos avanços que se pretendia obter na questão dos negros durante a ANC. Com efeito, o constituinte passou então a sustentar a ideia de que, já desde antes da Abolição, negros e brancos são “irmãos fraternos” em nosso país. Afirmou Ruy Nedel:

Eu gostaria de lembrar também que, na Revolução Farroupilha, em 1835, - vejam que quase 55 anos antes da Abolição da Escravatura foram os imigrantes alemães e os negros os irmãos fraternos de luta, porque o conquistador, fosse lusitano ou fosse o açoriano, porque o açoriano eram portugueses das Ilhas dos Açores que vinham para o Rio Grande do Sul. Nós fomos a ponta de lança e o bucho dos canhões adversários e da ponta da espada. O gaúcho pampiano e o gaúcho lusitano só lutavam, na sua vaidade, em cima do cavalo. O Rio Grande do Sul deixou de ser uma República, por um erro fatal, por não serem amigos das águas e se lembrarem um pouco tardiamente do valor fundamental da infantaria na guerra. Mas lembraram-se da necessidade da infantaria e os irmãos de luta, na infantaria, foram os negros e os alemães.<sup>87</sup>

Prontamente, contudo, Lélia Gonzáles fez questão de tecer esclarecimento a respeito do que dissera Ruy Nedel. Em resposta, a expositora pontuou:

Nós estamos aqui para falar de pessoas negras que se destacaram, por que estamos reforçando aqui o mito da democracia racial. E é isso, pega um negrinho daqui e outro dali e mostra que é maravilhoso e continuamos como "Dantes no Quartel de Abrantes." Agora, com relação à questão da imigração, eu gostaria de chamar a atenção para as pessoas aqui presentes que não ouviram, eu fale da grande imigração, justamente aquela que Vai de 1890 a 1930, onde nós temos uma política perfeitamente delineada no sentido de desestabilizar a preponderância óbvia da população negra do nosso País. (...) Por outro lado, também me pareceu, por parte dos nobres companheiros, que a nossa fala aqui não é uma fala de ressentimento. Eu percebi na fala do companheiro uma fala de culpa, da culpabilidade. Quer dizer, os alemães, irmãos dos negros. Mas vejam a situação dos negros e a dos descendentes de alemães no Rio Grande do Sul de hoje. É só olhar e dá para a gente ver onde essa irmandade foi parar.<sup>88</sup>

O questionamento da invisibilização do negro na sociedade brasileira apareceria, novamente, por ocasião da segunda audiência pública da subcomissão temática, mais especificamente nas falas do historiador Joel Rufino dos Santos, que postulava uma ressignificação da história dos negros a partir de mudanças pela via da educação, do ensino:

A crise brasileira tem aspectos políticos, econômicos, sociais, e etc., mas tem um aspecto civilizatório, ou seja, a civilização brasileira está em crise porque não consegue ver a si mesma como uma civilização pluricultural, porque recalca a sua parte negra, a sua parte indígena, porque não quer ver a si efetivamente como é, tem preferido, até aqui, uma alienação, uma concepção alienada de si própria. (...) Parece-me, por exemplo, que, como preceito, a nova Constituição poderia incluir o de considerar,

<sup>87</sup> Câmara dos Deputados. Diários da Assembleia Nacional Constituinte – Quarta-feira, 20 de maio de 1987, p. 137.

<sup>88</sup> Câmara dos Deputados. Diários da Assembleia Nacional Constituinte – Quarta-feira, 20 de maio de 1987, p. 137.



definir o Brasil como um País multinacional e pluricultural. Será muito difícil encaminharmos leis ordinárias que punam o racismo, que criminalizem a discriminação racial e etc., sem um preceito constitucional que abra espaço para isso, que sirva de base, que sirva de justificativa, que sirva de preceito, exatamente, a estas leis. E acredito que, de alguma maneira, poderia constar na Constituição um preceito que redefinisse o Brasil e que permitisse ao Brasil, nessa definição, se reencontrar consigo mesmo. Acredito, também, que de alguma maneira se poderia, no texto constitucional, incluir a recomendação de tratarmos da história e da cultura do negro, assim como da história e da cultura do índio, nos diferentes graus em que se reparte ensino brasileiro. Esta idéia de uma reforma curricular nos três níveis, que contemple o papel desempenhado por negros e índios na história e cultura brasileira, é uma reivindicação universal do movimento negro. Dentre as poucas reivindicações unânimes, em todo o movimento negro brasileiro, de Norte a Sul, sempre apareceu esta E por quê? É fácil de compreender. Se o reconhecimento do papel do negro e do índio na formação brasileira é uma questão de identidade, é óbvio que o canal eficaz para enfrentar a questão é o canal do ensino, é o canal pedagógico.<sup>89</sup>

Aqui é importante que destaquemos algo: de fato as manifestações encontradas na subcomissão temática voltada à discussão da questão racial concentraram-se em pautas relacionadas à promoção da educação para a população negra, à inclusão, no texto constitucional, de preceitos que assegurassem tratamento isonômico aos negros e, por fim, a aspectos relacionados à criminalização dos negros no Brasil. Destarte, não localizamos debates mais aprofundados na questão do reconhecimento de direitos quilombolas, o que acaba por confirmar a hipótese de Ilka Boaventura Leite no sentido de que o tema poderia ter passado despercebido para boa parte dos constituintes.

Do ponto de vista da tramitação propriamente dita, duas são as proposições que fizeram parte do reconhecimento de direitos das comunidades quilombolas durante o processo Constituinte de 1987-1988, a saber: (i) a previsão de que os locais onde houvessem reminiscências históricas dos antigos quilombos seriam reconhecidos como patrimônio cultural brasileiro e, nesta condição, seriam tombados; e (ii) a previsão de que seria dever do Estado o reconhecimento do direito ao título de propriedade em relação aos remanescentes de comunidades quilombolas que permanecessem ocupando as áreas.

A proposição relacionada ao tombamento de sítios com reminiscências de quilombos acabou inserida em dispositivo que foi objeto de discussão na Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, no entanto, do exame dos Anais da Constituinte evidencia-se que a proposição surge apenas no texto do Projeto B, já nas votações no Plenário, não tendo sido originado, portanto, de nenhuma das subcomissões temáticas. De todo modo, desde o momento em que o texto foi apresentado

---

<sup>89</sup> Câmara dos Deputados. Diários da Assembleia Nacional Constituinte – Quinta-feira, 21 de maio de 1987, pp. 136-137.

para votação pela primeira vez (Projeto B) até a aprovação final (Redação Final – Projeto D) não houve qualquer alteração na redação ou destaque de votação em Plenário<sup>90</sup>.

Quanto ao reconhecimento do direito de propriedade a remanescentes de comunidades quilombolas, convém chamar a atenção para um detalhe peculiar na tramitação do tema. Originalmente, a proposta de inclusão do ponto no texto constitucional teria sido apresentada pela deputada Benedita da Silva – PT/RJ na Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, integrante da Comissão da Ordem Social, em 06 de maio de 1987. Na 16ª Reunião Ordinária daquela subcomissão foi discutida e votada a proposta final do relator, na qual se incluía no art. 7º a seguinte disposição: “O Estado garantirá o título de propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes dos Quilombos”<sup>91</sup>. Não há, na ata de tal sessão, qualquer referência à modificação ou rejeição do quanto proposto no mencionado art. 7º. Posteriormente, em 1ª de junho de 1987, por ocasião da discussão na Comissão da Ordem Social da proposta enviada pela Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias o relator, constituinte Alcení Guerra, assim se manifestou ao tratar do capítulo que fora aprovado na subcomissão em relação aos negros:

Em relação aos negros, logo no primeiro artigo, está configurada a criminalização da discriminação. Uma ênfase especial à educação e aos processos que podem integrar as crianças negras perfeitamente na sociedade. O art. 8º, de uma amplitude muito grande, para surpresa minha, passou no anteprojeto, no relatório, absolutamente sem discussão, nenhuma referência. Em nenhum momento, ele foi citado, permaneceu aí, quando eu achava que ele seria muito polêmico e que a tendência seria a retirada. Sem dúvida nenhuma, o capítulo que mais chamou a atenção e que mais trabalho nos deu foi em relação aos índios.<sup>92</sup>

Como se vê, nenhuma palavra por parte do relator acerca do art. 7º. O curioso, aqui, é que a partir de então não se encontra nas atas e votações da Comissão da Ordem Social ou da Comissão de Sistematização qualquer referência ao mencionado dispositivo. É como se simplesmente ele tivesse sido excluído do projeto e, apenas em 20 de agosto de 1987, em decorrência de emenda apresentada pelo deputado Carlos Alberto Caó- PDT/RJ na Comissão de Sistematização, o dispositivo reaparecesse, agora direcionado ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e com a redação que, ao fim e ao cabo, seria a que estampa o art.

---

<sup>90</sup> A propósito, ver Ata da 17ª Reunião da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes, ocorrida em 30/04/1987 e disponível em: < <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup95anc16jul1987.pdf#page=134>> Acesso em 23/05/2022.

<sup>91</sup> Câmara dos Deputados. Diário da Assembleia Nacional Constituinte – Sexta-feira, 24 de julho de 1987, p. 151.

<sup>92</sup> Câmara dos Deputados. Diários da Assembleia Nacional Constituinte – Quinta-feira, 2 de julho de 1987, p. 146.

68 do ADCT. É dizer, e aqui reside o aspecto que nos parece especialmente peculiar: a tramitação da proposição original apresentada pela deputada Benedita da Silva não permite aferir com clareza que razões levaram à rejeição da inclusão do dispositivo no corpo permanente da Constituição e ocasionaram a sua inclusão apenas no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

### **2.4.3 Resultado**

No que concerne à temática da reforma agrária o balanço dos resultados produzidos pela ANC revela a persistência da imposição de interesses dos grandes produtores rurais mediante o exercício do poder de veto em relação ao tema durante os debates constituintes. Daí que, para aqueles que imaginavam que o processo de redemocratização e a ANC seriam o palco ideal para a conquista de avanços quanto à questão fundiária, o resultado foi decepcionante. Conforme destaca José Gomes da Silva, o capítulo dedicado à Política Agrícola, Fundiária e Reforma Agrária trouxe para o texto constitucional diversos dispositivos que outrora integravam leis ordinárias, decretos e até mesmo portarias, num claro rebaixamento do texto constitucional. Além disso, o autor aponta a ocorrência de recuo no que diz respeito ao tema do pagamento de indenizações devidas por desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária e, por fim, a consagração da impenhorabilidade da propriedade produtiva, ainda que descumprida a sua função social (SILVA, 1989, pp. 201-202). Nesse sentido, o ponto considerado a maior vitória das forças conservadoras foi a exclusão do trecho “cuja inobservância permitirá a sua desapropriação, nos termos do art. 218” do dispositivo que tratava da impossibilidade de desapropriação de terras produtivas para fins de reforma agrária, dispositivo que acabou constando do art. 185 e parágrafo único da Constituição Federal nos seguintes termos:

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

II - a propriedade produtiva.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.<sup>93</sup>

---

<sup>93</sup> BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, art. 185 - Brasília, 5 de outubro de 1988.

Na prática, o resultado foi o reconhecimento de que a propriedade considerada produtiva a partir de critérios unicamente voltados à relação entre área e produção não poderia ser objeto de desapropriação para fins de reforma agrária, ainda que descumpridos os preceitos relacionados à função social da propriedade, elencados no art. 186 da Carta Magna:

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

I - aproveitamento racional e adequado;

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

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

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.<sup>94</sup>

Mais do que marcar certas persistências históricas, o resultado produzido evidencia que os constituintes estiveram muito longe de resolver problemas históricos da questão fundiária brasileira, como, por exemplo o crescente acirramento de disputas e conflitos entre posseiros, proprietários, trabalhadores do MST e indígenas. Nesse sentido, por exemplo, Luiz Octávio Ribas recorda levantamento feito pela Comissão Pastoral da Terra demonstrando que, entre os anos de 1988 e 1997, o que se verificou foi um aumento da incidência de casos de violência no campo. Segundo o autor, os dados coletados pela CPT evidenciam “que houve uma transferência da violência ilegítima da expulsão e ameaça de expulsão por parte de agentes privados, para o despejo jurídico, ou violência legitimada, sem que houvesse a redução nos índices de violência geral” (RIBAS, 2011, p. 9).

Pontuemos, agora, uma conclusão parcial importante para o prosseguimento de nossa pesquisa. Dissemos no começo deste capítulo que a gênese da concentração fundiária brasileira se relacionava mais ao modo de produção mercantil que marcou o período colonial – fundado no tripé monocultura, grande propriedade e trabalho escravo – do que à distribuição de grandes áreas de terras a um pequeno grupo de pessoas. Afirmamos que seria essa lógica de exploração que, por muito tempo, explicaria a persistência do processo de concentração fundiária. Ao examinar o contexto histórico em que se produziu a legislação de 1850, vimos que um traço importante foi a transição do modelo mercantil para o modo capitalista de produção, no qual o sistema escravista já se via estrangulado por pressões internacionais e a propriedade passava a assumir a condição de capital como fator da produção. Aqui reside a

---

<sup>94</sup> BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, art. 186 - Brasília, 5 de outubro de 1988.

conclusão que consideramos relevante pontuar: a partir de 1850, em todos os momentos em que a questão fundiária é colocada em disputa no plano político, o caráter de capital atribuído à propriedade da terra não apenas se revelará fortemente presente, mas ditará a pauta defendida por forças conservadoras. Daí que, por exemplo, em momento algum se cogitou, seja em 1964, seja em 1988, de instituir um dispositivo que autorizasse a desapropriação para fins de reforma agrária sem o pagamento de qualquer indenização ao proprietário. É dizer, a persistência que reputamos mais relevante aqui é o reconhecimento de que a classe dos proprietários da terra, mesmo quando não conseguiu impor na integralidade os seus interesses, o fez de modo oblíquo: a desapropriação para fins de reforma agrária jamais assumiu em nosso ordenamento um caráter punitivo, dado que a ela sempre foi vinculado o direito ao recebimento de indenização.

O resultado de tal dinâmica não poderia ser outro que não o reforço de desigualdades estruturais no campo. Veja-se, neste sentido, que em 1985 o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE apontou que o índice de Gini<sup>95</sup> no campo brasileiro correspondia a 0,856, ao passo que aproximadamente vinte anos depois, em 1988, o mesmo índice apontava 0,872<sup>96</sup>. Contribui significativamente para a piora do coeficiente que aponta a desigualdade no meio rural brasileiro a persistência da concentração fundiária. Com efeito, o censo agropecuário de 2006 realizado pelo IBGE apontou que os estabelecimentos com mais de 1000 hectares representavam 0,91% do total de estabelecimentos cadastrados no órgão, ao passo que a área ocupada por estes mesmos estabelecimentos alcançava 45% do total de terras cultiváveis no Brasil. Em 2017, por outro lado, o IBGE apontou que os estabelecimentos rurais com mais de 1000 hectares de extensão passaram a representar 1,02% do total, enquanto que a área ocupada por tais estabelecimentos atingiu 47,6% do total cultivável em nosso País. Noutras linhas, entre os anos de 2006 e 2017 os maiores estabelecimentos rurais não apenas cresceram em termos de quantidade como, para tornar ainda mais grave o quadro, passaram a ocupar uma porção maior das terras cultiváveis<sup>97</sup>. Também os dados relacionados à ocorrência de conflitos no campo evidenciam o insucesso das políticas públicas adotadas nas últimas décadas. Com efeito, segundo dados da Comissão Pastoral da Terra – CPT, entre

---

<sup>95</sup> O índice de Gini ou coeficiente de Gini é um dado amplamente adotado como indicar de desigualdades, e adota uma escala na qual zero corresponde à completa igualdade e, de outro lado, um corresponde à completa desigualdade.

<sup>96</sup> Conforme dados do Censo Agrário de 2006, disponibilizado pelo IBGE e acessado via relatórios da Oxfam, disponíveis em: < <https://www.oxfam.org.br/publicacao/terrenos-da-desigualdade-terra-agricultura-e-desigualdade-no-brasil-rural/>> Acesso em: 08/07/2022.

<sup>97</sup> Conforme dados disponíveis em: < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/21814-2017-censo-agropecuaria.html?=&t=destaques>> Acesso em: 08/07/2022.

os anos de 1985 e 2003 há um importante aumento do número de conflitos envolvendo disputas por terra no Brasil: em 1985 a CPT registro a ocorrência de 768 conflitos, enquanto que no ano de 2003 esse registro se elevou para 1690 conflitos – ainda que em alguns anos no começo da década de 1990 tenha havido uma queda nos registros, o fato é que a tendência geral dos últimos vinte anos é de aumento (Conflitos no Campo – Brasil, 2003).

No que diz respeito ao reconhecimento de direitos quilombolas, o saldo da ANC consiste na inclusão de um artigo no corpo permanente da Constituição Federal e outro no Ato das Disposições Constitucionais transitórias, senão vejamos:

*Constituição Federal de 1988:*

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

(...)

§ 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

*Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:*

Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

Ainda que o ponto mais relevante – o reconhecimento do direito à emissão dos títulos de propriedade aos remanescentes de áreas quilombolas – tenha sido excluído do texto permanente da Constituição e integrado às disposições transitórias, o que, como vimos, se deu de forma absolutamente nebulosa em termos de tramitação da proposta na ANC, a doutrina converge no sentido de afirmar que o saldo é positivo. Com efeito, acerca da relevância do resultado da ANC quanto à temática quilombola, Ilka Boaventura Leite afirma que:

A Assembleia Nacional Constituinte de 1988 veio, portanto, restabelecer o Estado de Direito sobre novas bases. Essas novas bases decorreram da incorporação de sujeitos sociais e de direitos. Os negros adquirem com ela uma condição plena de direitos e passam a ser citados e incorporados à concepção de Nação. A Constituição lhes dá garantia da posse e do usufruto das riquezas do solo, do subsolo e das terras nas quais exercem uma ocupação há sucessivas gerações (LEITE, 2008, p. 970).

Talvez o mais significativo aqui seja o fato de que a ANC trouxe, definitivamente, o movimento quilombola para o cenário político e intelectual brasileiro. Ainda que este fosse um movimento já perceptível desde meados da década de 1970, como vimos ao examinar o processo de reorganização do movimento negro, o fato é que a inclusão de dois dispositivos

com status de norma constitucional eleva a questão a níveis nunca antes experimentados em nossa história.

Se, por um lado, a aprovação dos dispositivos em questão passou, como vimos há pouco, por um certo grau de desconhecimento dos constituintes acerca da dimensão do que estavam aprovando, por outro impõe-se mencionar que a reação conservadora à aprovação do dispositivo que asseguraria aos remanescentes de quilombolas não tardou a aparecer. Nesse sentido, observe-se que a regulamentação definitiva do art. 68 do ADCT levou precisamente quinze anos para ocorrer e, após a edição do Decreto n.º 4.887/2003 a questão foi judicializada e levou mais quinze anos para ser definitivamente decidida pelo Supremo Tribunal Federal (ADIN 3.239). Para além dos entraves impostos à regulamentação do dispositivo em questão, a denúncia atual volta-se para a lentidão dos processos administrativos de titulação de terras. A propósito, Daniel Sarmiento afirma que:

o Poder Público não tem sido suficientemente ágil na propositura das ações expropriatórias relacionadas ao artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e por razões variadas que vão da escassez de recursos financeiros, passando pelo pagamento das indenizações até a demora excessiva nos procedimentos administrativos tendentes à identificação das comunidades de remanescentes de quilombos e à demarcação dos respectivos territórios étnicos (SARMENTO *apud* LEITE, 2008, p. 973).

O que se pretende afirmar, portanto, é que, a despeito do avanço alcançado com a aprovação notadamente do art. 68 do ADCT, o fato é que múltiplos bloqueios permanecem sendo exercidos em relação à implementação dos direitos de quilombolas. No próximo capítulo avançaremos na análise destes bloqueios, procurando evidenciar que também aqui se revelam presentes obstáculos de ordem estrutural à implementação do direito da população negra no que diz respeito ao acesso à propriedade da terra.

### 3 RACISMO ESTRUTURAL E CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA

No primeiro capítulo deste trabalho, nos ocupamos essencialmente de dois aspectos: a apresentação do método da sociologia histórica e a fixação dos conceitos centrais para a realização da pesquisa, entre os quais, especialmente o de racismo estrutural. Já no segundo capítulo nos dedicamos a compreender, a partir da aplicação do método da sociologia histórica, de que modo três marcos legais concorreram para a persistência da concentração fundiária no Brasil, buscando examinar a relação entre ação social e estruturas a partir da interação entre contexto histórico e produção normativa em cada um dos marcos legais estudados. Procuraremos, a partir de agora, demonstrar que, ao longo de toda esta trajetória de persistência da concentração fundiária em nosso país, e especialmente nos marcos normativos relacionados ao tema, o racismo fez-se presente, impactando o modo como reiteradamente o acesso à propriedade da terra foi bloqueado em relação à população negra. Para tanto, estruturaremos a nossa análise no presente capítulo a partir da proposta de Luiz Augusto Campos, no sentido de visualizar o racismo como um fenômeno tridimensional, vale dizer, que articula os planos ideológico, prático e estrutural.

Destarte, dedicaremos um primeiro tópico à formação das categorias sociais branco e negro no Brasil, procurando demonstrar que a ideologia racista que determina as posições ocupadas por tais grupos na hierarquia social forjou-se a partir de uma matriz escravocrata e, embora se tenha transformado e adaptado ao longo do tempo, jamais deixou de existir e produzir importantes efeitos no modo como as relações sociais se estabelecem em nosso país. No tópico seguinte buscaremos explicitar a dimensão prática do racismo, chamando a atenção para o fato de que, em relação à questão agrária – e aqui talvez resida o ponto crucial para a compreensão da relação que acreditamos existir entre racismo e concentração fundiária – a dimensão atitudinal manifesta-se essencialmente pela ausência de ação do poder público no sentido de levar em consideração a realidade da população negra em momentos chave nos quais se tenha debatido e legislado acerca da questão fundiária no Brasil. Por fim, trataremos de evidenciar que a ideologia persistente e a ausência de práticas que resultam na exclusão dos negros do acesso à propriedade da terra possuem características estruturais, ou seja, caracterizam um processo de longa duração, que decorre da existência de um complexo sistema de opressão em nossa sociedade, e que se articula com as dimensões anteriores no sentido de naturalizar e justificar a atribuição de posições de vantagem e desvantagem em relação às categorias de brancos e negros, respectivamente.



### 3.1 Dimensão ideológica: as categorias sociais negro e branco

O começo do Século XIX, em especial a partir da independência do Brasil, ocorrida em 1822, representou, para as elites nacionais, o momento em que a questão da formação do povo brasileiro passaria a figurar como tema recorrente no âmbito político (IANNI, 1996, p. 126). Com efeito, a preocupação com o desenvolvimento de uma identidade nacional emerge quando fatores externos – como, por exemplo, o incremento da já significativa pressão Inglesa pelo fim do tráfico de negros africanos e as notícias chegadas do Haiti acerca da ocorrência de uma revolução negra de grandes proporções – evidenciam de modo inquestionável que a extinção do regime de cativo entre nós tornara-se uma certeza, remanescendo apenas a dúvida a respeito de quando isso aconteceria (AZEVEDO, 2004, pp. 27-30).

É bastante compreensível que seja a aproximação do fim do regime escravocrata que coloque em evidência a necessidade de discutir um projeto de identidade nacional: enquanto vigente o regime de cativo a hierarquia racial decorria da própria ordem legal, imposta de modo coercitivo pelos senhores brancos aos trabalhadores negros escravizados. É dizer, a própria instituição veiculava a ideologia de uma inferioridade do povo escravizado em relação àquele que o escravizou (GORENDER, 2000, p. 55). De fato, enquanto a abolição da escravidão não se apresentou de forma concreta no horizonte da elite brasileira, a preocupação com características raciais da população e sua importância para o progresso nacional não se fez um tema presente, ao menos de forma significativa, nos discursos e reflexões dos membros desta mesma elite (SKIDMORE, 1976, p. 12). Convém destacar, de todo modo, que, se por um lado, a elite colonial brasileira não se preocupou em organizar um sistema de discriminação fundado em uma ideologia racista que justificasse as diferentes posições sociais dos grupos raciais, por outro há que se reconhecer que desde o período escravista ela – a elite – já compartilhava um conjunto de estereótipos negativos em relação ao negro, o que amparava sua visão hierárquica de sociedade e que, posteriormente, seria ativado quando da premência de colocar em andamento um projeto de identidade nacional (JACCOUD, 2008, pp. 46-47).

É, portanto, o fim do regime servil, e a ameaça de uma pretensão de igualdade formal entre negros e brancos, que faz com que as elites brasileiras passem a se preocupar com a relação entre identidade nacional, composição racial da população, e os riscos da heterogeneidade

racial para o progresso da Nação. Conforme destaca Célia Maria de Azevedo (2004), três linhas de pensamento voltadas à preocupação com a formação da identidade nacional surgem de forma mais destacada neste período: os emancipacionistas, os imigrantistas e os abolicionistas.

Os emancipacionistas<sup>98</sup> partiam da premissa de que os negros africanos constituíam uma massa de selvagens, incultos, avessos ao trabalho e portadores de baixo nível mental, características que explicariam, para estes autores, os resultados fracos da agricultura e da indústria nacionais. É como se creditassem toda sorte de atrasos e dificuldades econômicas e sociais do país apenas a inaptidões dos negros para o trabalho, de modo que, somente quando ensinados a nutrir uma relação de amor em relação ao trabalho é que se tornaria possível transformar bárbaros em cidadãos capazes de conviver em liberdade dentro de uma sociedade voltada para o progresso. Destarte, para os autores emancipacionistas, a solução que se impunha era a transformação dos negros africanos por meio da ação rígida do Estado, a quem competia promover um processo gradual de civilização dos selvagens africanos. Daí a afirmação de Célia Maria de Azevedo no sentido de que “tudo se resumia, portanto, a um esforço decidido e sistemático da parte do Estado no sentido de educar, amoldar, civilizar, controlando e disciplinando o cotidiano dos governados a fim de que eles se tornassem efetivamente úteis ao país” (AZEVEDO, 2004, p. 41).

As propostas dos intelectuais e políticos emancipacionistas variavam no que diz respeito à intensidade da intervenção estatal: iam desde a educação por meio do contato civilizador com o trabalho livre e suas benesses sociais (OLIVEIRA, 1822 *apud* AZEVEDO, 2004), passando por propostas relacionadas à fixação de negros em pequenas propriedades, onde, com maior ou menor grau de vinculação permanente a grandes proprietários, seriam incentivados a valorizar o trabalho em benefício próprio (D’ANDRADA E SILVA, 1840 *apud* AZEVEDO, 2004; MONIZ BARRETO, 1837 *apud* AZEVEDO, 2004) – chegando ao extremo de ver como única alternativa possível a devolução dos negros à África, a fim de evitar, aqui, levantes semelhantes àquele ocorrido no Haiti (BURLAMAQUE, 1837 *apud*

---

<sup>98</sup> Conforme aponta de forma detalhada Célia Maria de Azevedo, entre os emancipacionistas destacaram-se intelectuais como Antônio Vellozo de Oliveira, João Severiano Maciel da Costa, José Bonifácio de Andrada e Silva, José Eloy Pessoa da Silva, Frederico Leopoldo Cezar Burlamaque, entre outros (AZEVEDO, 2004, pp. 30-50).

AZEVEDO, 2004)<sup>99</sup>. Um traço em comum, no entanto, pode ser apontado em relação a todas as abordagens de viés emancipacionista, senão vejamos:

Lugar comum no pensamento do Século XIX e anteriores, a ideia de inferioridade do africano assinalava a sua presença sem se perder em longas exposições a respeito. Era como se a pressuposta concordância geral quanto a este ponto dispensasse explicações. Assim, desta premissa, muitas vezes implícita ou mal explicitada, desenvolvia-se o argumento de que o negro perigoso (porque inculto, imoral, não-civilizado, enfim diferente) precisava ser rapidamente incorporado à sociedade via estratégias disciplinares. Quanto à viabilidade destas propostas, passava-se por alto, pois esta mesma inferioridade, que tornava o negro perigoso, assegurava a certeza de sua quietude em relação a um estado de liberdade ilusória (AZEVEDO, 2004, p. 48).

Em síntese, portanto, o pensamento emancipacionista partia da premissa da inferioridade inata do negro africano, mas a partir do discurso de seus defensores o que ficava muito claro era o medo que a elite branca possuía diante da possibilidade de que um enorme contingente de trabalhadores negros escravizados, uma vez libertos, se voltasse contra ela, buscando compensar na prática uma parte dos prejuízos suportados ao longo do período de cativeiro. Daí que a necessidade mais premente para os emancipacionistas consistia em implantar um conjunto de reformas capaz de assegurar que qualquer mudança na ordem social fosse viabilizada de modo gradual, sem rupturas abruptas, a fim de que, afinal, as posições ocupadas pelos sujeitos nas hierarquias sociais não se modificassem.

Se os emancipacionistas acreditavam que o caminho para alcançar o progresso consistia em promover a gradual civilização do negro africano aos valores de uma sociedade voltada para o trabalho, os imigrantistas<sup>100</sup>, a seu turno, sustentavam abertamente a ideia de que o movimento fundamental para a formação de uma identidade nacional, voltada ao progresso e à concepção de civilização moderna eurocêntrica, envolvia necessariamente a substituição física do negro pelo imigrante branco (AZEVEDO, 2004, p. 51). Com efeito, agora a aversão da elite branca pela figura do negro africano tornara-se ainda mais explícita e seria manifestada sem qualquer cerimônia. Apoiados em teorias – importadas da Europa – que conferiam ao racismo um caráter supostamente científico e atestavam categoricamente a inferioridade biológica inata dos negros em relação aos brancos (SCHWARCZ, 1993), os teóricos vinculados ao imigrantismo passaram a atribuir ao africano a responsabilidade por

<sup>99</sup> A título de curiosidade, proposta semelhante foi desenvolvida nos Estados Unidos e contou com o apoio de figuras relevantes, entre as quais Thomas Jefferson. Trata-se a *American Colonization Society*, entidade que atuou no sentido de viabilizar o retorno da população negra dos Estados Unidos para a África. Para aprofundar o tema, sugere-se o texto *The formation of the American Colonization Society*. In: *The Journal of Negro History*, v. 2, n. 3, July, 1917.

<sup>100</sup> Entre os principais autores que defenderam abertamente as ideias vinculadas ao imigrantismo, Célia Maria de Azevedo aponta, por exemplo, nomes como Aureliano Cândido de Tavares Bastos, Luís Pereira Barreto, Sylvio Romero, e Domingos José Nogueira Jaguaribe Filho, entre outros (AZEVEDO, 2004, pp. 50-75).

todos os males que assolavam o país: “além de mau trabalhador, a sua simples presença havia impedido o aparecimento das indústrias no Brasil durante todos os séculos de colonização” (BASTOS, 1862 *apud* AZEVEDO, 2004, p. 54). Destarte, os imigrantistas do Século XIX não se furtavam de afirmar que “a escravidão deveria ser condenada não tanto pelo mal infligido aos negros, mas principalmente pelos males sociais resultantes da presença daquela raça inferior entre ‘nós’” (AZEVEDO, 2004, p. 57-58).

Ao imigrantismo associou-se fortemente a ideologia do branqueamento da população brasileira, segundo a qual a superioridade da raça branca acabaria prevalecendo por razões biológicas no processo de miscigenação, ou seja, o cruzamento entre negros e brancos, conforme explica Thomas Skidmore:

A tese do branqueamento baseava-se na presunção da superioridade branca, às vezes pelo uso dos eufemismos raças ‘mais adiantadas’ e ‘menos adiantadas’, e pelo fato de ficar em aberto a questão de ser a inferioridade inata. À suposição inicial juntavam-se mais duas. Primeiro – a população negra diminuía progressivamente em relação à branca por motivos que incluíam a suposta taxa de natalidade mais baixa, maior incidência de doenças e a desorganização social. Segundo – a miscigenação produzia ‘naturalmente’ uma população mais clara, em parte porque o gene branco era mais forte e em parte porque as pessoas procurassem parceiros mais claros do que elas (SKIDMORE, 1976, p. 81).

Uma vez mais o cerne do problema consistia na presença do negro africano, figura associada à ideia de atraso e pouco desenvolvimento econômico e social, na construção de uma identidade nacional que se pretendia branca, conectada aos ideais de progresso e civilização de matriz eurocêntrica. De fato, a “apatia, indolência e imprevidência da massa predominantemente de cor da população era um fator crucial no diagnóstico do atraso econômico brasileiro feito pelas elites” (HASENBALG, 1979, p. 247). A solução, portanto, seria a gradual extinção da figura do negro africano ou afrodescendente por meio do ingresso massivo de imigrantes europeus, de modo que o que se deveria colocar em marcha era uma política imigratória voltada à exclusão do afrodescendente mediante a salvação da identidade nacional, que viria através da purificação pelo sangue branco europeu (NASCIMENTO, 2014, pp. 84-85). Conforme destaca Luciana Jaccoud, “a tese do branqueamento como projeto nacional surgiu, assim, no Brasil, como uma forma de conciliar a crença na superioridade branca com a busca do progressivo desaparecimento do negro, cuja presença era interpretada como um mal para o país” (JACCOUD, 2008, p. 49).

Destarte, a ideia de que a evolução em termos de sociedade somente poderia ocorrer mediante o processo de branqueamento de índios e negros a partir da imigração europeia e de

seu “poder de purificação étnica” (AZEVEDO, 2004, p. 61) acabou orientando mais de três décadas de política imigratória brasileira: entre o final do Século XIX e as primeiras décadas do Século XX. Nesse interregno de aproximadamente 30 anos ingressaram no Brasil por volta de 4 milhões de imigrantes europeus, número muito próximo àquele que a maior parte das estimativas – porque ausentes registros oficiais – aponta como sendo o do ingresso de negros africanos ao longo dos quase trezentos anos anteriores (BENTO, 2014, p. 32).

É interessante notar que o branqueamento, enquanto ideologia que apontava para a figura do homem branco como símbolo de desenvolvimento e progresso, em contrapartida à posição do negro como representante do atraso e do subdesenvolvimento, acaba por produzir também um efeito de desmobilização dos negros em razão da produção de um simbolismo próprio, assim descrito por Carlos Hasenbalg:

o ideal de branqueamento funcionou como reforço simbólico do mecanismo pelo qual “(...) a existência de oportunidades de mobilidade social individual induz um cálculo racional ao negro, segundo o qual suas oportunidades de ascensão são estimadas como estando em proporção inversa à sua solidariedade étnica”. Uma cultura racista, que estimula uma exibição narcisista de brancura e condena o segmento mais escuro da população ao desaparecimento gradual, dificilmente pode constituir um terreno fértil para a negritude e o orgulho racial entre os não-brancos (HASENBALG, 2005, pp. 249-250).

Outro objetivo perseguido pelos imigrantistas com o ingresso de um grande número de trabalhadores brancos europeus no país consistia em equalizar numericamente os contingentes populacionais de brancos e negros na demografia nacional. Com efeito, nas últimas décadas do Século XIX era notória a quantidade maior de negros africanos, ou seus descendentes, na composição da população brasileira, de modo que, mais uma vez, o que se destaca é o medo que a elite branca possuía de ser alvo de revoltas e levantes por parte do enorme contingente de negros escravizados que, àquela altura, já vislumbrava a possibilidade de libertação. A propósito, destaca Maria Aparecida Silva Bento,

esse medo assola o Brasil no período próximo à Abolição da Escravatura. Uma enorme massa de negros libertos invade as ruas do país, e tanto eles como a elite sabiam que a condição miserável dessa massa de negros era fruto da apropriação indébita (para sermos elegantes), da violência física e simbólica durante quase quatro séculos, por parte dessa elite. É possível imaginar o pânico e o terror da elite que investe, então, nas políticas de imigração europeia, na exclusão total dessa massa do processo de industrialização que nascia e no confinamento psiquiátrico e carcerário dos negros (BENTO, 2014, pp. 35-36).

Retomemos, pois, as ideias defendidas pelos imigrantistas, pois aqui há um aspecto relevante que merece destaque: a argumentação em torno da inexistência de preconceitos ou ódios raciais no Brasil. De fato, diversos autores imigrantistas teorizaram a respeito do modo

como o embranquecimento da população dar-se-ia por meio do ingresso de imigrantes brancos europeus e da miscigenação entre estes e os negros africanos que aqui se encontravam em grande número, e tudo isso aconteceria em um ambiente absolutamente pacífico, alheio a disputas raciais. Essa afirmação, na verdade, cumpria um papel duplo: viabilizar a extensão da escravidão formal tanto quanto fosse possível e, ao mesmo tempo, assegurar a potenciais imigrantes europeus que, ao aqui chegarem, encontrariam um ambiente pacífico e cordial do ponto de vista das relações raciais. Nessa linha, Célia Maria de Azevedo refere:

As imagens decorrentes desta postura otimista em relação ao futuro de um país em que predominariam descendentes de europeus deixam a impressão de uma espécie de paraíso racial brasileiro, onde a miscigenação embranquecedora ocorria e continuaria a ocorrer livre e fartamente, sem quaisquer restrições (legais ou de costumes) e em todas as camadas sociais. Além de assegurar a possibilidade desde já do embranquecimento da população brasileira, a imagem da ausência de preconceitos raciais permitia também a defesa da continuidade da escravidão ainda por algum tempo, até que correntes massivas de imigrantes comessem a se dirigir para o Brasil. Sim, porque, conforme tornou-se comum argumentar, não importava que este país fosse um dos últimos baluartes da escravidão. Afinal, aqui as relações raciais eram isentas de preconceitos, essencialmente distintas daquelas vigentes nos Estados Unidos – afirmavam enfaticamente alguns reformadores, orgulhosos da suposta benignidade dos senhores brasileiros para com os seus escravos. E por último, muito provavelmente, a imagem da ausência de preconceitos assumia a condição de um recado tranquilizador aos europeus que estivessem à procura de um país para emigrar. Ao contrário dos Estados Unidos, onde a escravidão terminou com uma guerra, no Brasil reinava a mais plena harmonia racial e, por isso, assegurava-se, os conflitos de classes entre senhores e escravos poderiam se resolver em paz, dentro dos quadros legais e sem sobressaltos para a população trabalhadora (AZEVEDO, 2004, p. 65).

Estavam lançados, portanto, pela tinta das canetas dos imigrantistas, os alicerces da ideologia que, no futuro, se adaptaria em termos de discurso e teorizações para constituir o que ficaria conhecido como o mito da democracia racial, como veremos mais adiante.

A terceira linha teórica que se preocupou com a questão da formação de uma identidade nacional no período pós-abolição emerge justamente quando, nas últimas décadas do Século XIX, intensifica-se o movimento abolicionista. Os reformadores alinhados ao abolicionismo<sup>101</sup> adotam um discurso que, de certo modo, buscava conciliar os principais pontos de divergência existentes entre emancipacionistas e imigrantistas. Com efeito, sustentavam a necessidade de que o Estado, com a interlocução dos grandes proprietários de terras, colocasse em marcha um processo de emancipação do negro escravizado e, em seguida, sua gradual integração à sociedade mediante a capacitação para o trabalho livre. Eram firmes, porém, ao apontar que todo este processo de reforma deveria ocorrer dentro dos

---

<sup>101</sup> Entre os principais nomes vinculados ao abolicionismo, aqui se pode citar Joaquim Nabuco, Ruy Barbosa e André Rebouças (AZEVEDO, 2004, pp. 75-89).

estritos limites da legalidade, ou seja, afastavam peremptoriamente qualquer possibilidade de que as mudanças ocorressem por vias revolucionárias (AZEVEDO, 2004, pp. 75-77).

Novamente aqui os discursos de reformadores abolicionistas explicitam a defesa de uma coexistência pacífica entre negros e brancos no Brasil, com a particularidade de que, agora, eventuais diferenças entre uns e outros corresponderiam sempre a questões que se resolveriam no âmbito das classes (proprietários de terras e escravizados), não desembocando em divergências raciais (entre brancos e negros). A propósito, dizia Joaquim Nabuco:

A escravidão, por felicidade nossa, não azedou nunca a alma do escravo contra o senhor – falando coletivamente – nem criou entre as duas raças o ódio recíproco que existe naturalmente entre opressores e oprimidos. Por esse motivo, o contato entre elas foi sempre isento de asperezas, fora da escravidão, o homem de cor achou todas as avenidas abertas diante de si (NABUCO, 1883 *apud* AZEVEDO, 2004, p. 75).

O apelo dos abolicionistas à inexistência de conflitos raciais cumpria uma dupla função em seus discursos: por um lado representava a garantia de que, em se tratando apenas de questões de classe, a reforma poderia ocorrer dentro dos limites da legalidade, sem necessidade de rupturas revolucionárias; por outro, essa dissociação das noções de raça e classe viabilizava a formulação de projetos de integração social mais imediatos em relação aos negros egressos do regime de cativeiro, sem a necessidade de se apelar a mecanismos graduais de emancipação como forma de evitar possíveis revanchismos dos negros em relação aos seus antigos proprietários (AZEVEDO, 2004, p. 83). Nessa ordem de ideias, e repisando algo que já mencionamos anteriormente – no tópico em que tratamos do contexto histórico que antecede a edição do Estatuto da Terra – recordemos que entre os abolicionistas, houve quem defendesse a necessidade de reformulação da estrutura agrária do país, notadamente Joaquim Nabuco e André Rebouças.

Ainda que seja notável que tais intelectuais tenham defendido ideias realmente polêmicas para a época – como a criação de um imposto rural para o fim específico de custear a redistribuição de terras entre colonos sem recursos e ex-escravos, e o desmembramento de grandes áreas de terras, pertencentes a apenas um proprietário, para o fim de viabilizar o estabelecimento de ex-escravos em áreas passíveis de exploração – há que se pontuar que a defesa dos abolicionistas é que todo o processo ocorresse pela via estreita da legalidade, ou seja, sob o controle rígido do Estado, e não por vias revolucionárias. De fato, o que parece chamar a atenção novamente é o medo que os reformadores possuíam de que o processo de extinção do regime de cativeiro motivasse uma revolução contra as elites brancas, conforme conclui Célia Maria de Azevedo:

Ao longo destes diversos projetos de reformulação das relações de produção e de constituição de uma nacionalidade brasileira, acompanhamos a produção da ideia de transição, intrinsecamente ligada aos propósitos de se alcançar no futuro uma harmonia sócio-racial. A harmonia social constituía de fato o grande anseio destes reformadores, temerosos de que os conflitos entre senhores e escravos se avolumassem a ponto e explodir num caos generalizado. Por isso, para que esta perspectiva não se realizasse, estes membros de uma elite bastante previdente colocavam-se na posição de quem se antecipa a um futuro provável, projetando um outro mais condizente com os seus interesses materiais e culturais (AZEVEDO, 2004, p. 88-89).

Destaquemos, então, três aspectos em comum às linhas de teóricas que buscavam enunciar os elementos necessários à formação de uma identidade nacional. Primeiro, tanto emancipacionistas, como imigrantistas e, ainda, abolicionistas inspiravam-se, em maior ou menor extensão, em teorias pseudocientíficas acerca da superioridade biológica da raça branca e de como os negros possuíam determinadas características inatas que os tornavam incapazes de evoluir e prosperar sem a intervenção e/ou purificação decorrente do contato com o grupo branco. Segundo, as três linhas de pensamento examinadas deixavam transparecer em seus discursos o medo em relação ao modo como dar-se-ia a extinção formal da escravidão no Brasil, notadamente no sentido de que não se operasse aqui um levante negro de viés revanchista. Terceiro, a despeito de divergências pontuais quanto ao modo como os negros deveriam ser emancipados e incorporados à ordem social que se estabeleceria após a abolição, parece ser consenso que, qualquer que fosse o caminho escolhido, a condução do processo deveria se dar por meio da atuação firme do Estado, mostrando-se recorrente nos discursos de praticamente todos os autores estudados o apelo à expressão “controle social”.

A conjugação destes três aspectos, presentes em todas as linhas de pensamento que embasaram as primeiras formulações acerca da constituição de uma identidade nacional, permite-nos visualizar, com clareza solar, a ideologia que norteou os pensadores e intelectuais que determinaram os caminhos seguidos neste momento histórico, e que, portanto, se encontrava – ela, ideologia – plenamente vigente quando, em 1850, seria editado o primeiro marco legal integrante do recorte de nossa pesquisa: a Lei de Terras. Recordemos, por oportuno, a fundamentação de Charles Tilly no sentido de que categorias são conjuntos de atores sociais que, ao mesmo tempo, identificam-se entre si e em relação a outros atores, constituindo uma categoria em comum com aqueles com os quais se identificam e excluindo, em outra categoria, aqueles com os quais não se identificam, por meio de um processo essencialmente relacional. Segundo o autor, “uma categoria simultaneamente agrupa atores considerados semelhantes, divide conjuntos de atores considerados diferentes e define



relações entre os dois conjuntos” (TILLY, 1998, p. 62)<sup>102</sup>. É disso, pois, que se trata o processo que estamos a examinar, do modo como se formaram no pensamento nacional – ou, ao menos, tiveram sua existência reforçada em termos teóricos – duas categorias sociais: brancos e negros<sup>103</sup>, e da definição inicial a respeito de como dar-se-iam as transações entre essas duas categorias. A premissa, portanto, será a superioridade de uma categoria em relação a outra: brancos seriam biologicamente superiores aos negros, categoria que estaria mais próxima de um estágio de selvageria, de uma condição mais distante das ideias de civilização e progresso social. A consequência da adoção desta premissa será o reconhecimento do risco que o contato com essa categoria inferior ocasiona para a categoria superior, notadamente o perigo decorrente de tentativas, por meio de levantes e revoluções, de inversão da ordem hierárquica vigente na sociedade. Por fim, da associação entre a premissa posta e o risco que dela decorre, emerge o traço característico do modo como deveria se dar a interação entre as categorias: através de um sistema rígido de controle social por parte do Estado.

Em outras palavras, a Lei de Terras de 1850, editada em um momento em que o fim da escravidão já se afigurava como uma realidade irreversível para as elites brancas brasileiras – notadamente para as oligarquias agrárias – foi produzida sob a égide de uma ideologia impregnada pelas ideias oriundas do racismo científico, pensada a partir de uma lógica que colocava em categorias contrapostas brancos e negros, e por políticos e intelectuais que compreendiam que o processo de emancipação dos negros escravizados deveria ser tutelado pelo Estado mediante a adoção de métodos rígidos de controle social.

Discursos abertamente racistas dominaram o meio político e intelectual brasileiro até, aproximadamente, a década de 1930, quando emerge um modo de pensar nossa sociedade voltado à valorização da mestiçagem, à unidade do povo brasileiro, e à caracterização da identidade nacional como sendo o produto da convivência harmônica e pacífica entre diferentes raças (JACCOUD, 2008, p. 50). Trata-se do mito da democracia racial, o qual se consolida como formulação teórica a partir dos estudos sociológicos e antropológicos de autores como Gilberto Freyre, mas que, como mencionamos há pouco, já começava a ser esboçado no pensamento de imigrantistas e abolicionistas a respeito da forma como a relação entre senhores e escravizados deveria ser pensada. Seja como for, pode-se afirmar que, em

---

<sup>102</sup> Tradução livre. No original: *A category simultaneously lumps together actors deemed similar, splits sets of actors considered dissimilar, and defines relations between the two sets.*

<sup>103</sup> Ainda que tais categorias houvessem existido durante todo o período de dominação colonial, conforme mencionamos anteriormente, a sua definição em termos categóricos, no sentido adotado por Tilly (1998) e que estamos empregando aqui, assume relevância apenas quando se aproxima o fim do regime servil e, como consequência, a necessidade de implantar um projeto de identidade nacional.

linhas gerais, o mito da democracia racial propugnava a ideia de que o Brasil seria “uma terra inteiramente livre de impedimentos legais e institucionais para a igualdade racial, e em grande parte (particularmente em comparação com países como os Estados Unidos) também isento de preconceito e discriminação raciais informais” (ANDREWS, 1998, p. 203). O ponto central do mito da democracia racial consistia, na verdade, em transferir a problematização acerca das desigualdades existentes entre brancos e negros do plano racial para os planos social e cultural, nos quais o potencial de ocorrência de conflitos entre brancos e negros seria reduzido mediante uma promessa de maiores possibilidades de mobilidade e ascensão. Nesse sentido, Luciana Jaccoud afirma que

a democracia racial fornece uma nova chave interpretativa distinta para a realidade brasileira: a recusa do determinismo biológico e a valorização do aspecto cultural, reversível em suas diferenças. O progressivo desaparecimento do discurso racista e sua substituição pelo mito da democracia racial permitiram a alteração dos termos do debate sobre a questão racial no Brasil. A ideia de raça foi gradativamente dando lugar, nas ciências sociais, à ideia de cultura, e o ideal do branqueamento foi ultrapassado, em termos de projeto nacional, pela afirmação e valorização do “povo brasileiro”. O fenômeno da miscigenação teria possibilitado a formação da nação, ultrapassando e fundindo os grupos raciais presentes em sua formação, e dando espaço ao nascimento de uma nação integrada, mesmo que heterogênea (JACCOUD, 2008, p. 52).

Portanto, “a grande novidade que representou a vulgarização do conceito de ‘cultura’, cunhado pelas ciências sociais, em detrimento do conceito biológico de ‘raça’, será a de negar o caráter irreversível da inferioridade intelectual, moral e psicológica dos negros” (GUIMARÃES, 2002, p. 311). A mudança aqui não se tratava de mera retórica: retirar a ideia de atraso do plano da raça (permanente) e colocá-la no plano da cultura (temporária) continha uma mensagem muito clara no sentido de que a mudança social estaria em curso e o resultado final teria todas as condições de ser favorável aos negros. Mencionemos, por relevante, que afastar o risco da deflagração de conflitos raciais seguia sendo uma premência para a elite branca brasileira, ou seja, mesmo que se adaptando em termos de discurso, ainda aqui se revela presente no pensamento das elites o medo de que contra elas se voltasse violentamente a massa de negros agora livre do regime de cativo. A lembrança do período escravista ainda era algo muito presente e que, portanto, devia ser enterrada o mais brevemente possível. Para tal objetivo, consolidar no senso comum da sociedade uma releitura do passado a partir de uma ideia de que nele existiam relações harmoniosas entre senhores e escravizados mostrava-se fundamental. Vai nessa linha a análise de George Reid Andrews:

Era mais seguro se concentrar no futuro do que no passado das relações entre negros e brancos no Brasil; e se fosse para olhar para o passado, era mais encorajador se concentrar, não na experiência da escravidão, mas antes na relativa abertura da sociedade brasileira do século XIX aos pardos e pretos livres. Agora que os afro-

brasileiros se libertaram da escravidão e podiam participar da vida nacional como homens e mulheres livres - declaravam os expoentes da democracia racial - eles desfrutariam das mesmas oportunidades de progresso no século XX que seus ancestrais livres haviam desfrutado no século XIX. Foi assim que o Brasil - o último país do mundo cristão a abolir a escravidão - tornou-se o primeiro a se proclamar uma democracia racial: uma sociedade que ofereceu uma genuína igualdade de oportunidade a todos os seus cidadãos, e se libertou da tensão, discriminação e conflito raciais (ANDREWS, 1998, p. 207).

Destarte, o que se evidencia é o esforço da elite brasileira no sentido de construir um mecanismo capaz de afastar ou minimizar o risco de ocorrência de conflitos raciais. Conforme sustenta Carlos Hasenbalg, “como construção ideológica, a ‘democracia racial’ não é um sistema desconexo de representações; está profundamente entrosada em uma matriz mais ampla de conservadorismo ideológico, em que a preservação da unidade nacional e a paz social são as preocupações principais” (HASENBALG, 2005, p. 253). Luciana Garcia de Mello (2018, p. 208) sugere que, para fins analíticos, a função amortizadora de conflitos sociais do mito da democracia racial seja compreendida a partir de três dimensões, às quais se associam três ênfases. A dimensão ideológica compreenderia a negação do preconceito racial e a inexistência de discriminação no Brasil, caracterizando-se pela ênfase na ausência de conflito inter-racial. A dimensão subjetiva se relacionaria à responsabilização dos negros por sua baixa posição na hierarquia social, desresponsabilizando os brancos quanto à posição social dos não-brancos. A essa dimensão se vincularia a ênfase na transferência da problematização do âmbito de raças para o âmbito de classes. Por fim, a dimensão política do mito da democracia racial compreenderia o reconhecimento de casos isolados de discriminação e a negação do racismo enquanto sistema de dominação e opressão, associando-se à ênfase na ideia de igualdade formal e no princípio da não-discriminação. Como consequência, Luciana Garcia de Mello afirmará que o mito da democracia racial viabilizou que o racismo passasse a ser associado a práticas cotidianas e difusas de preconceito e discriminação racial, ou seja, colocando em evidência, por um lado, a ocorrência de casos isolados de racismo, e ocultando, por outro, a dimensão estrutural do fenômeno, bloqueando, assim, a emergência da questão racial no debate em torno das desigualdades. Nas palavras da autora, “o ocultamento da dimensão política e estrutural do racismo constitui-se em importante obstáculo de ação para os movimentos negros” (MELLO, 2018, pp. 207-208).

Em síntese, o mito da democracia racial representou, por décadas, um poderoso mecanismo de ocultação de conflitos raciais e desmobilização de pautas coletivas do grupo negro, tudo no intuito de manter, tanto quanto possível, as posições historicamente ocupadas

por negros e brancos na hierarquia social. A propósito, retomemos a lição de Hasenbalg quando afirma que:

a persistência de uma estratificação racial deve ser funcionalmente relacionada aos ganhos materiais e simbólicos que cabem ao grupo superior. (...) uma vez que uma superposição bem definida de raças passa a existir, cria-se uma situação em que é bastante racional para seus beneficiários tentar perpetuá-la. (...) Desta forma, as práticas racistas após a abolição são ativadas pelas ameaças reais ou imaginárias feitas pelos negros à estrutura de privilégios sociais dos brancos (HASENBALG, 2005, pp. 83-84).

Destaquemos, por oportuno, que estamos a analisar aqui o modo como se articulam as categorias sociais “negros” e “brancos”, no sentido de dar suporte a uma ideologia que impõe aos negros uma posição de inferioridade na hierarquia social, em contraposição às posições de vantagem e privilégio que assegura à categoria “brancos”. Nesse sentido, convém que recordemos a lição de Charles Tilly (1998, pp. 67-68) no sentido de que a sustentação de desigualdades categóricas por longos períodos depende, em certa medida, da existência de transações entre estas categorias, vale dizer, para que as categorias se tornem duráveis, suas fronteiras não podem ser de todo rígidas, estanques. É, pois, nesse sentido, que emergem mecanismos que, operando conjuntamente com o mito da democracia racial, asseguraram o que Carlos Hasenbalg definiu como a “subordinação aquiescente dos negros”. Entre estes mecanismos, destaca-se a ascensão social controlada, fenômeno que ocorre quando membros de cor mais clara do grupo não-branco obtêm acesso a posições melhores na hierarquia social, num movimento que, por ser controlado – ou seja, não representar uma tendência geral, mas sim casos pontuais – não representa risco à posição do grupo branco e, ainda, cumpre essencialmente duas funções em relação ao grupo não-branco: de um lado alimenta projetos individuais de ascensão social, a partir da manutenção da crença de que é possível progredir mesmo não sendo branco; e, de outro, inibe a formação de um senso de solidariedade entre os integrantes do grupo não-branco (HASENBALG, 2005, pp. 243-246).

Enquanto estratégia de acomodação de conflitos raciais, pode-se afirmar que o mito da democracia racial foi bastante bem sucedido até, pelo menos, a transição da década de 1960 para a década de 1970, quando os movimentos negros gradativamente buscaram recolocar o foco da luta antirracista na questão racial, problematizando o mito a partir de um viés de auto afirmação cultural (JACCOUD, 2008, pp. 53-54). A propósito, retomemos, ainda que brevemente, a trajetória dos movimentos negros nesse período. A primeira articulação em torno de uma organização voltada à defesa dos interesses do grupo negro emerge na década de

1930, e se trata da Frente Negra Brasileira - FNB<sup>104</sup>. Naquele momento, porém, a abordagem adotada pelo movimento acaba por “salientar o abandono a que está relegada a população negra, sua falta de instrução e seus costumes arcaicos, como responsáveis pela situação de ‘degenerescência’ dos negros” (GUIMARÃES, 2002, p. 308). Durante o Estado Novo a FNB acabará se dissolvendo após ser colocada na ilegalidade, sendo apenas a partir do processo de redemocratização iniciado em 1945 que movimentos negros tornarão a se organizar, destacando-se nesse período o Teatro Experimental do Negro – TEN. No período compreendido entre 1945 e 1964 o movimento negro terá como foco a ideia de que a Abolição foi um processo incompleto, dado que não representou a integração econômica e social do negro na ordem capitalista, sendo “justamente em torno da utopia de uma Segunda Abolição, na qual se realizaria plenamente a democracia racial, que se dá a mobilização política dos negros” (GUIMARÃES, 2002, p. 313). Somente no final da década de 1970, com o surgimento do Movimento Negro Unificado – MNU, em 1978, que o movimento enfim buscará desmascarar o mito da democracia racial, conforme aponta Antônio Sérgio Alfredo Guimarães:

O movimento negro ressurgiu, em 1978, como o fez em 1944, em sintonia com o movimento pela redemocratização do país. Em sua agenda política estavam três alvos principais: (a) a denúncia do racismo, da discriminação racial e do preconceito de que eram vítimas os negros brasileiros; (b) a denúncia do mito da democracia racial, como ideologia que impedia a ação anti-racista; (c) a busca de construção de uma identidade racial positiva: através do afro-centrismo e do quilombismo, que procuram resgatar a 14 herança africana no Brasil (invenção de uma cultura negra). Ou seja, o movimento negro retomava as suas bandeiras históricas de “integração do negro a sociedade de classes” (Fernandes 1965), acrescentando a elas a nova bandeira de identidade étnico-racial expandida. Ou seja, têm-se três movimentos em um: a luta contra o preconceito racial; a luta pelos direitos culturais da minoria afro-brasileira; a luta contra o modo como os negros foram definidos e incluídos na nacionalidade brasileira (GUIMARÃES, 2002, p. 323)

Convém mencionar, agora, que o mito da democracia racial, enquanto ideologia, esteve diretamente relacionado ao modo como os governos militares concebiam a estrutura social brasileira ao longo das décadas de 1960 e 1970, o que inclui, destaquemos, o período em que editado o segundo marco legal que integra o recorte de nossa pesquisa: o Estatuto da

---

<sup>104</sup> Aqui é interessante observar como, já em 1935, quando a Frente Negra Brasileira é admitida pelo Superior Tribunal Eleitoral como um partido político, o mito da democracia racial emerge na imprensa. Reportagem publicada em 14 de setembro de 1935 no jornal *O Estado*, de Florianópolis, veiculava a seguinte nota: “Rio – 12, causou desagradável impressão o fato de o Superior Tribunal Eleitoral ter concedido registro como partido político à Frente Negra Brasileira. Os críticos da decisão do Tribunal dizem que a Suprema Corte da Justiça Eleitoral criou, assim, oficialmente o problema racial no País” (publicação constante do acervo digital da Hemeroteca da Biblioteca Nacional. Disponível em: <<http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=884120&pesq=%22frente%20negra%20brasileira%22&hf=memoria.bn.br&pagfis=33030>> Acesso em: 10/07/2022.

Terra de 1964. Como afirma Thula Pires (2018), o mito da democracia racial esteve na base ideológica do regime militar de 1964. De fato, o objetivo dos governos militares de ocultar eventuais tensões raciais e obstar, tanto quanto fosse possível, a existência e atuação de movimentos que procurassem invocar a temática racial era explícita e chegou a constar de documentos oficiais, tais como a Informação n.º 437, de 1974, expedida pela Divisão de Segurança e Informações do Ministério da Justiça:

Existe no BRASIL, já há alguns anos, embora com certa raridade, a intenção velada do movimento subversivo em suscitar o problema da discriminação racial, com o apoio dos órgãos de comunicação social. [...] Pela análise realizada pelos Órgãos de Informações, em 1971, conclui-se que indivíduos inescrupulosos e ávidos, para aumentarem as vendas de seus jornais ou revistas, e outros, principalmente por estarem ligados ou viverem na subversão ou terrorismo, estavam constantemente, difundindo boatos e notícias que exploravam o assunto, [...] Nesses anos, a repercussão do assunto foi considerável, chegando a influir na moda com o aparecimento de um novo tipo de cabeleira, gestos típicos e dísticos alusivos em peças de roupas, visando a dar uma conotação de presença e fortalecimento da raça de cor negra.[...] Nos Estados Unidos da América do Norte, a criação, e atuação dos grupos e movimentos conhecidos por 'PANTERAS NEGRAS', 'BLACK POWER' e outros de menor expressão, tem extensões que extrapolam os problemas locais, repercutindo em vários outros países, assumindo formas de organizações internacionais, sempre seguindo as premissas do M. C. I. [Comunismo Internacional], em colimar o agravamento das tensões sociais, visando à destruição das sociedades ocidentais.[...] O assunto se presta à ideia-força do movimento subversivo terrorista, por ser sensível à nossa população e contrário à formação brasileira. É explosivo e aglutinador, capaz de gerar conflitos e antagonismos, colocando em risco a segurança nacional (disponível no Arquivo Nacional: AC ACE 78482/74, CNF, I/I apud PIRES, 2018, pp. 1059-1060).

A propósito, ainda, calha mencionar o cuidadoso levantamento feito por Karin Sant'Anna Kössling acerca dos registros encontrados nos arquivos do Departamento Estadual de Ordem Política e Social de São Paulo - DEOPS/SP, os quais evidenciam que a atuação do aparato de controle social do regime militar tinha uma especial preocupação com as articulações dos movimentos negros, em especial aquelas voltadas à criação de uma consciência social ampla a respeito dos problemas da carestia da população negra e da violência policial exercida contra tal grupo (KÖSSLING, 2010).

Como se vê, durante o período da ditadura militar brasileira a ideologia racista não apenas não desapareceu como, ao contrário, reforçou-se: qualquer tentativa de problematizar questões e conflitos raciais tenderia a ser vista como um ato de terrorismo e um risco aos imperativos da segurança nacional. Conforme afirma Lélia Gonzáles, “o golpe militar de 1964 procurou estabelecer uma ‘nova ordem’ na sociedade brasileira já que, de acordo com aqueles que o desencadearam, ‘o caos, a corrupção e o comunismo’ ameaçavam o país” (GONZÁLES, 1982, p. 11). Para tanto, porém, Lélia destaca que um dos imperativos consistia em pacificar as relações sociais, ou seja, e aqui recorreremos novamente às palavras da

autora, “a gente sabe o que significa esse termo, pacificação, sobretudo na história de povos como o nosso: o silenciamento, a ferro e fogo, dos setores populares e de sua representação política. Ou seja, quando se lê ‘pacificação’, entenda-se repressão” (GONZÁLES, 1982, p. 11). Ao lado da repressão aos movimentos sociais a estratégia adotada pelo regime militar, e que representava, de certo modo, uma reafirmação do mito da democracia racial, consistia na incorporação de elementos culturais negros à nova ordem capitalista então implantada, sendo o exemplo mais nítido deste processo a transformação porque passaram as escolas de samba, conforme refere Lélia Gonzáles:

O golpe de 64 implicaria na desarticulação das elites intelectuais negras, de um lado, e no processo de integração das entidades de massa numa perspectiva capitalista, de outro. As escolas de samba, por exemplo, cada vez mais, vão se transformando em empresas da indústria turística. Os antigos mestres de um artesanato negro, que antes dirigiam as atividades nos barracões das escolas, foram sendo substituídos por artistas plásticos, cenógrafos, figurinistas etc. e tal. O cargo de presidente de ala transformou-se numa profissão lucrativa com a venda de fantasias. Os sambas foram simplificados em sua estrutura, objetivando não só o fato de serem facilmente aprendidos, como o de poderem ser gravados num mesmo disco. Os "nêgo véio" da Comissão de Frente foram substituídos por mulatas reboativas e tesudas. Os desfiles transformaram-se em espetáculos tipo teatro de revista, sob a direção de uma nova figura: o carnavalesco. Levantaram-se arquibancadas para ricos, pobres e remediados, autoridades e povo, nacionais e estrangeiros, com a venda de ingressos nos respectivos preços. Tudo isso com a presença de jornalistas, fotógrafos, cinegrafistas e câmeras de tevê durante os desfiles (GONZÁLES, 1982, pp. 27-28).

Cuida-se, na verdade, de um movimento amplo de integração de símbolos da cultura negra à cultura nacional, o que incluiu, para além do samba, a feijoada, a capoeira, religiões de matriz africana, entre outros, tudo no intuito de “pacificar” conflitos sociais e desmobilizar o poder de reivindicação dos movimentos negros, ainda que, no mundo dos fatos, as coisas permanecessem como sempre foram: casas de umbanda e terreiros de candomblé, por exemplo, seguiam sendo alvos constantes de ataques (MELLO, 2011, p. 97) e a desigualdade entre negros e brancos no Brasil apenas se acentuava.

A manutenção de uma política de relações raciais apoiada no mito da democracia racial durante o período da ditadura militar, associada ao enfrentamento mais direto e explícito de movimentos sociais que buscassem colocar a questão racial como foco das desigualdades brasileiras, acabou representando, portanto, um contexto de dificuldades de mobilização dos movimentos negros. Com efeito, é apenas no ano de 1978, quando o regime autoritário já começava a mostrar importante desgaste político e social, que a luta antirracista organizada ressurge com força, através da formação do Movimento Negro Unificado -

MNU<sup>105</sup>. Agora a pauta do movimento seria mais direta e assertiva: a busca pela reversão de desigualdades raciais a partir do reconhecimento da importância desempenhada pela ideia de raça nesses processos. Como aponta Antônio Sérgio Alfredo Guimarães, a partir de agora “desmascarar a ‘democracia racial’, em sua versão conservadora, de discurso oficial de um estado que impedia a organização das lutas antirracistas, passa a ser o principal alvo da resistência negra” (GUIMARÃES, 2002, p. 321). A partir de então a relação entre desigualdades sociais e a questão racial no Brasil deixa de ser uma preocupação apenas dos movimentos negros, e passa a ocupar a agenda de outros atores sociais, em especial de pesquisadores sociais, que procuram produzir trabalhos voltados à demonstração de como se operam, efetivamente, os privilégios brancos na relação com os negros. Daí que emergem uma série de estudos no sentido de evidenciar as diferenças que atingem os dois grupos no que diz respeito a acesso à educação, oportunidades de emprego, melhores salários, entre outros indicadores (JACCOUD, 2008, pp. 53-54).

Ainda que, a partir de meados da década de 1970, o mito da democracia racial tenha passado a ser alvo de forte questionamento por parte de pesquisadores e também por ativistas ligados ao movimento negro, o fato é que sua persistência parece um dado inquestionável. Conforme aponta Luciana Garcia de Mello, “essa perpetuação, em parte, pode ser explicada pelas verdades que o mito produz. É preciso reconhecer que a ideia de democracia racial é um elemento constitutivo da nossa identidade nacional” (MELLO, 2017, p. 319) e, como tal, é compreensível que os efeitos produzidos no sentido de forjar uma ideologia racista mostrem-se persistentes, mesmo quando o mito da democracia racial, em si, passa a ser questionado.

Nesse sentido, cumpre observar a permanência de mecanismos voltados à manutenção de uma ideia de inferioridade categórica dos negros em nossa sociedade, podendo-se citar, à guisa de exemplo, a frequência e o modo como pessoas negras aparecem e são retratadas nos mais diversos meios de comunicação e entretenimento. A propósito, Jacques d’Adesky (2001, pp. 87-117) oferece-nos um precioso levantamento que, entre outras informações, aponta que entre os anos de 1993 e 1997 negros ocuparam menos de 8% dos papéis em telenovelas da Rede Globo, ao passo que estiveram presentes em apenas 6,5% dos anúncios publicitários veiculados na revista *Veja* e em menos de 4% dos anúncios publicitários veiculados na revista *Nova Cosmopolitan*. Estes, claro, são apenas alguns dados pontuais, aos quais o autor acrescenta, ainda, o fato de que histórica e reiteradamente negros

---

<sup>105</sup> Inicialmente, Movimento Negro Unificado Contra a Discriminação Racial – MNUCDR mas, posteriormente, apenas MNU.



ocupam posições subalternas em telenovelas, filmes e outros meios de entretenimento, circunstância que, por vezes, é justificada por produtores, autores e diretores em razão de que a sua pretensão seria reproduzir do modo mais fiel possível a realidade social brasileira, justificativa que, como o próprio Jacques d'Adesky aponta, é capiciosa, dado que se está a tratar de obras de ficção, e não de documentários (D'ADESKY, 2001, p. 90).

Retomemos, pois, a ideia de branquitude, agora especificamente no sentido de como atua enquanto elemento gerador de privilégios simbólicos e materiais no campo cultural: “a associação da negritude com elementos negativos e a associação da branquitude com elementos positivos permite que as pessoas brancas sejam representadas como sujeitos superiores e também os únicos capazes de atuar de forma competente na esfera pública” (MOREIRA, 2020, p. 54). Vai no mesmo sentido, ainda, o relato de Lélia Gonzáles por ocasião de sua fala, em audiência pública realizada no âmbito da subcomissão dos negros, populações indígenas, pessoas com deficiência e minorias, na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988, ao comentar sua experiência como professora na PUC do Rio de Janeiro:

temos muitos alunos estrangeiros que vêm estudar no Brasil e o primeiro espanto que têm diz respeito, por exemplo aos meios de comunicação, sobretudo televisão, revista, etc., onde a imagem do Brasil é a imagem de um país escandinavo. Eles levam um susto muito grande entre o que eles vêm na publicidade, na propaganda, na comunicação de massa em geral, o que eles vêm e ouvem, e o que efetivamente acontece. A sociedade brasileira criou esta visão alienada de si mesma, visão essa imposta pelas classes e elites dominantes<sup>106</sup>.

O que se quer dizer, portanto, é que as representações artísticas e culturais em torno das figuras dos brancos e negros são um indicativo importante do modo como a inferioridade do grupo negro persistia vigente no imaginário social, ainda que, cada vez mais, a veiculação desta ideologia tenha necessitado de meios sutis para se manifestar. E, nesse sentido, é relevante uma vez mais a contribuição fornecida pelas verdades construídas em torno do mito da democracia racial. Daí, afinal, a conclusão de Luciana Garcia de Mello no sentido de que:

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 tem havido um maior reconhecimento da questão racial no Brasil. Há uma série de avanços que vão desde a criminalização do racismo, a definição jurídica da figura do remanescente de quilombo; passando pela criação de diversos órgãos e secretarias estatais voltadas para o combate ao racismo e a promoção da igualdade racial, culminando com a adoção do sistema de cotas nas universidades. Ocorre que essas mudanças, ainda que tenham obtido resultados favoráveis, defrontam-se, por um lado, com um rígido sistema de opressão racial, e de outro, com um processo histórico de racialização, que possui uma incrível

---

<sup>106</sup> Câmara dos Deputados. Diário da Assembleia Nacional Constituinte – Quarta-feira, 20 de maio de 1987, p. 120.

capacidade de atualização e adaptação a diferentes configurações (MELLO, 2017, p. 321).

Acreditamos, assim, que nos três marcos temporais que são objeto de nossa pesquisa revela-se presente a ideologia racista que procura atribuir à categoria social “negros” predicados negativos, em contrapartida à atribuição de características positivas à categoria social “brancos”, tudo no intuito de naturalizar e justificar as posições ocupadas nas hierarquias sociais. Passemos, agora, a examinar como a questão racial se revela presente na dimensão atitudinal do racismo.

### **3.2 Dimensão atitudinal: o persistente bloqueio**

Neste tópico discutiremos a relação entre racismo e concentração fundiária a partir da dimensão atitudinal do racismo, nos termos em que proposta por Luiz Augusto Campos. Recordemos, a propósito, que, ao tratar do modo como ideologias e práticas racistas se articulam, Campos afirma que “o fato de uma prática se distanciar de suas razões doutrinárias originais não significa que estas sejam inúteis para sua compreensão, nem que novas doutrinas não a possam remodelar” (CAMPOS, 2017, p. 14). Vimos no tópico anterior que a ideologia racista que inicialmente era manifestada de forma explícita e sem constrangimentos nos meios político e intelectual brasileiros foi, com o passar do tempo, sofisticando-se no sentido de tornar mais sutis seus métodos de atribuição de valorações negativas à categoria dos negros – sempre em contraposição à atribuição de caracteres positivos em relação à categoria dos brancos, tomados como modelo de progresso social e civilização. Com efeito, procuramos demonstrar que, a partir do momento em que não mais se mostrou viável falar abertamente na suposta inferioridade inata dos negros, o mito da democracia racial emergiu com toda a sua força, contemplando o interesse das elites no sentido de viabilizar a manutenção e atualização dos discursos racistas a partir de um verniz de paz e harmonia entre as diferentes raças no Brasil. Apontamos, ainda, que, mesmo quando o mito da democracia racial tornou-se alvo do Movimento Negro Unificado e objeto de questionamento também por parte de pesquisadores sociais, os seus efeitos permaneceram sendo sentidos em nossa sociedade, evidenciando o aspecto persistente de uma ideologia que procura, a um só tempo, justificar e naturalizar as desigualdades categóricas entre negros e brancos e ocultar o aspecto racial intrinsecamente ligado a tais desigualdades.

Pois bem, veremos a partir de agora que – certamente não por acaso – movimento semelhante se evidenciará no que diz respeito à relação entre a dimensão atitudinal do racismo e a concentração fundiária no Brasil ao longo da trajetória que vai desde o fim do período colonial até os dias atuais. Com efeito, procuraremos demonstrar que, se quando da edição da Lei de Terras de 1850 o bloqueio do acesso à propriedade da terra em relação aos negros se deu de forma explícita, nos momentos seguintes, ao contrário, essa exclusão dar-se-á de modo mais sutil, velado. O silenciamento do Estado, a invisibilização de determinados sujeitos e, por fim, a omissão do poder público em relação à implementação de direitos reconhecidos constitucionalmente serão alguns dos instrumentos a partir dos quais o racismo será movimentado após a Abolição do regime escravista e, em especial, ao longo dos Séculos XX e XXI.

Iniciemos, então, pela Lei de Terras de 1850. Quando analisamos, no segundo capítulo de nossa pesquisa, o contexto histórico no qual tal norma foi produzida, e os resultados por ela gerados, procuramos destacar, entre outros pontos, dois aspectos. Primeiro, que a Lei de Terras foi editada no evidente contexto de esgarçamento e saturação do sistema escravista, vale dizer, que a própria edição de uma lei voltada à regulamentação da propriedade da terra esteve, naquele momento, fortemente vinculada a premências decorrentes da iminente extinção do regime de cativo (GADELHA, 1989; BOSI, 1992; LEITE, 2010; entre outros). Segundo, que a limitação do acesso à propriedade da terra somente mediante a aquisição junto ao Estado – no caso de terras devolutas – ou do pagamento de taxas e despesas com medição, entre outros aspectos burocráticos – no caso de posseiros – acabou por representar a completa eliminação da possibilidade de que negros egressos do regime de cativo se tornassem proprietários de terras no Brasil (TAGLIETTI, 2005; AMORIM; TÁRREGA, 2019; GADELHA, 1989; entre outros).

Destarte, a associação entre a dinâmica dos fatos que marcaram todo o processo de edição da Lei de Terras, desde o seu contexto histórico, passando pelos debates legislativos – ao longo dos quais chama a atenção o modo como parlamentares procuravam defender as suas posições e, ao mesmo tempo, esconder, tanto quanto possível, suas reais opiniões e intenções – e a ideologia que, como vimos, encontrava-se fervilhante no meio político e intelectual brasileiro durante todo o Século XIX – ideologia que, é oportuno recordar, tanto para emancipacionistas como para imigrantistas impunha aos negros caracteres valorativos altamente depreciativos – não deixa qualquer dúvida no sentido de que a marca racial e o poder de favorecimento da Lei de Terras são dados inquestionáveis. A propósito, Ilka

Boaventura Leite (2000, p. 335; 2010, p. 23) sustenta que a Lei de 1850 teria inventado o liberto, no sentido de que a ele conferia um tratamento que não era nem o tratamento dado ao cidadão nacional, tampouco aquele que conferia ao estrangeiro, como se o liberto fosse uma terceira categoria de sujeitos, a quem era atribuída uma cidadania apenas parcial. Nos dizeres da autora, “é uma lei que inventa sujeitos, porém, com propósitos inversos, ou seja, para inserir barreiras que os impediram [os negros libertos] de regularizar suas terras nas mesmas condições que os demais” (LEITE, 2010, p. 23). Não é por outra razão, aliás que Alcione Ferreira Silva afirmará que:

o jogo de poder sobre quem pode ou não ter acesso à terra carrega impactos oriundos das bases do processo colonial-escravagista nacional, no qual a raça se constituiu em um importante marcador para negação da cidadania às pessoas negras, impulsionando dificuldades estruturais para o acesso de comunidades tradicionais à terra em favor da concentração fundiária (SILVA, 2021, p. 555).

De fato, a invocação das comunidades tradicionais, notadamente os quilombolas, releva-se fundamental neste momento, pois o tratamento conferido a tais formas de ocupação territorial torna ainda mais evidente o modo como, a partir de ideologias e práticas indiscutivelmente racistas, negros tiveram obstado o acesso à propriedade da terra no Brasil.

Repisemos, a propósito, que uma noção conceitual e histórica dos quilombos deve ter presente o fato de que tais formações não constituem um bloco monolítico capaz de ser descrito em curtas linhas, uma vez não restaria contemplada a variada gama de formações de que se tem registro, seja no que diz respeito ao tamanho e localização geográfica, seja no que toca à composição ou, ainda, no que tange aos expedientes empregados por cada diferente comunidade no cultivo da terra e no modo de oposição ao regime servil (ALBUQUERQUE, 2006; CUNHA JR. 2012; entre outros). Nesse sentido, faz-se importante que superemos uma visão cristalizada na ideia de que os quilombos constituíam apenas um movimento relacionado às noções de fuga e isolamento de negros rebeldes. Conforme advertem Lúcia Andrade e Girolamo Treccani, esse tipo de concepção “corresponde à visão da classe dominante da época que qualificava quilombo como fruto de um ato criminoso. Tratava-se de algo marginal à ordem estabelecida: às regras jurídicas, à economia e ao domínio da Coroa. Daí que surge em parte o mito de seu isolamento físico e econômico” (ANDRADE; TRECCANI, 2000, p. 5). As evidências em torno de como se articularam diferentes formações quilombolas, contudo, permitem-nos visualizar tais experiências a partir de outro ângulo, conforme observam, por exemplo, Petrônio Domingues e Flávio Gomes:

Um dos aspectos fundamentais que marcaram os quilombos foi a formação de microcomunidades camponesas. Os quilombolas procuravam fixar-se não muito longe de locais onde pudessem efetuar trocas mercantis. Assim desenvolveram práticas integradas à economia local e relações sociais complexas. Outra característica importante foi a paulatina integração das práticas camponesas dos quilombolas com as atividades agrícolas realizadas pelos escravos nas parcelas de terras e tempo a eles destinados por seus senhores. As atividades econômicas autônomas dos cativos - destacando-se aí o cultivo de roças próprias e o acesso a um pequeno comércio informal - deram origem, ao longo do tempo, à formação de uma economia camponesa. Tal campesinato predominantemente negro, formado ainda na escravidão, foi constituído por roceiros libertos, cativos, lavradores, vendeiros, pequenos arrendatários e principalmente quilombolas (DOMINGUES; GOMES, 2013, p. 9).

Ocorre que, a partir da ideologia racista que então predominava, esse tipo de formação comunitária de negros, voltadas à atividade campesina, representava uma dupla ameaça. Com efeito, do ponto de vista econômico o desenvolvimento de uma agricultura diversificada fundada no campesinato negro colocaria em evidência a existência de outras alternativas economicamente viáveis de exploração agrícola, que não apenas o tripé monocultura – grande propriedade – regime escravocrata no qual se baseava, até então, a economia agroexportadora nacional (DOMINGUES; GOMES, 2013, p. 11). Por outro lado, do ponto de vista ideológico o sucesso de experiências de campesinato negro representava uma grave ameaça à crença amplamente difundida pela elite no sentido de que os negros seriam inaptos para o trabalho livre, e que somente por meio da intervenção branca é que seria possível tornarem-se efetivamente úteis à Nação (JACCOUD, 2008, p. 49; SILVA, 2021, p. 558). Na condição, portanto, de dupla ameaça, os quilombos deveriam ser fortemente combatidos, com o emprego, inclusive, de todos os meios possíveis de repressão. Não por outra razão, afinal, Ilka Boaventura Leite afirmará que “os negros, diferentemente dos índios – considerados como ‘da terra’ –, enfrentaram muitos questionamentos sobre a legitimidade de apropriarem-se de um lugar, cujo espaço pudesse ser organizado conforme suas condições, valores e práticas culturais” (LEITE, 2000, p. 334). Em síntese, portanto, “o quilombo significou, em regra para o Brasil colonial e imperial, uma ameaça aos povos civilizados, a expressão da barbárie e uma agressão à ordem social que trazia prejuízo ao trabalho e à produção de riqueza, por isso deveria ser perseguido até sua destruição” (SILVA, 2021, p. 556).

Enquanto vigente a escravidão no Brasil, a existência dos quilombos foi tratada como uma ilegalidade, ou seja, o principal meio de repressão a qualquer tentativa de organização econômica e social autônoma por parte dos negros deveria ser dissolvida com fundamento na ideia de repressão a uma ilicitude. Aliás, conforme adverte Ilka Boaventura Leite, mesmo

após a extinção formal do regime legal de cativo o tratamento conferido aos quilombos equiparou-se àquele que recebiam práticas consideradas ilícitas, senão vejamos:

As histórias dos grupos negros rurais guardam narrativas de conflitos que advém da primeira República. Conflitos que nunca foram tratados do ponto de vista social, mas como meros casos de polícia. O tratamento dispensado a estes nas primeiras décadas após a abolição do trabalho escravo em 1888 assemelhou-se aos métodos utilizados com os praticantes da capoeira e do candomblé: a penalidade, a repressão policial, a condenação. A criminalização de certas práticas e grupos é a forma mais comumente usada para transformá-los em “foras da lei”, justificando com isto a sua exclusão social pela via da condenação penal. É desde esse lugar que muitas lideranças de grupos negros passaram a ser cassados, encurralados e banidos (LEITE, 2010, p. 30).

Esta, porém, não foi a única forma de obstruir o acesso de negros à propriedade da terra. Com efeito, a negação de direitos e a expropriação territorial se destacarão como meios através dos quais o acesso à terra foi persistentemente negado aos negros. Nas últimas décadas a historiografia a respeito de como estes processos ocorreram tem oferecido uma quantidade importante de estudos baseados em material empírico e relatos a partir da transmissão da história oral, entre outros meios. Naturalmente que os limites da presente pesquisa nos impedem de aprofundar toda essa vasta literatura<sup>107</sup>. No entanto, mencionaremos aqui, a título ilustrativo, dois destes relatos.

Um primeiro estudo que nos parece relevante mencionar, em razão do recorte temporal e da amplitude dos dados obtidos pela autora, é o que foi produzido por Elione Silva Guimarães (2006) em relação às experiências de afrodescendentes em Minas Gerais, mais especificamente na região de Juiz de Fora, entre os anos de 1828 e 1928. Nesse sentido, e notadamente o que tange à questão do acesso à propriedade da terra por negros em razão de testamentos deixados por antigos proprietários de terras, senhores de escravizados, ou não, Elione teve a oportunidade de examinar 52 processos judiciais relacionados a testamentos firmados entre os anos de 1844 e 1904, e que, entre os beneficiários, continham negros libertos. O dado absolutamente estarrecedor apurado por Elione é que, na maior parte destes processos, os direitos dos beneficiários negros foram parcial ou totalmente negados mediante alegações de nulidades processuais, ou ignorados, caso em que os legítimos beneficiários

---

<sup>107</sup> Para um aprofundamento acerca de relatos acerca do processo de expropriação de negros de propriedades que possuíam, seja em razão de direito de herança, seja através da formação de comunidades tradicionais, sugere-se, entre outras, a leitura das seguintes obras: ALMEIDA, Alfredo W. B. de (organizador)... [et al]. **Cadernos de debates Nova Cartografia Social: Territórios quilombolas e conflitos** – Manaus: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia / UEA Edições, 2010; GOMES, Flávio dos Santos; REIS, José João. **Liberdade por um fio: história dos quilombos no Brasil** – São Paulo: Companhia das Letras, 1996; LEITE, Ilka Boaventura (organizadora). **Negros no sul do Brasil: invisibilidade e territorialidade** – Santa Catarina: Letras Contemporâneas, 1996; TRECCANI, Girolamo Domenico. **Terras de Quilombo: caminhos e entaves do processo de titulação** – Belém: Secretaria Executiva de Justiça / Programa Raízes, 2006.

sequer chegaram a tomar conhecimento da existência de disposições testamentárias que lhes seriam favoráveis (GUIMARÃES, 2006, pp. 167-182). Outro caso que nos parece relevante referir é o que foi objeto de estudo por Miriam Furtado Hartung (2004), relacionado à expropriação de um grupo de ex-escravizados de uma propriedade chamada Invernada Paiol da Telha, no Município de Pinhão – PR. Em apertada síntese, o caso aqui diz respeito a uma área de terras conferida, por testamento, a um grupo de ex-escravizados, onde ficaram autorizados pela então proprietária a permanecerem vivendo e explorando atividades agrícolas em benefício próprio. Ocorre, no entanto, que os sucessores da testamentária não se satisfizeram com a maior parte da herança recebida e, pouco a pouco, foram tomando as terras que haviam sido conferidas aos negros, até o momento em que a expropriação assumiu contornos de coação e violência física, culminando com a completa expulsão dos negros das terras que lhes haviam sido testadas. Conforme Hartung:

Em 1860, quando Dona Balbina Francisca de Biqueira instituiu seus escravos e ex-escravos herdeiros da Invernada Paiol de Telha, impôs-lhes uma única cláusula: a inalienabilidade das terras legadas. Aos herdeiros era interdito dispor das terras recebidas, de modo que, nas palavras da testadora, ficassem "como patrimônio dos mesmos". A vontade da senhora, entretanto, não foi acatada e já no período imediatamente subsequente ao testamento teve início o processo de expropriação das terras da Invernada, culminando com a expulsão total dos descendentes dos herdeiros em 1975 (HARTUNG, 2004, p. 49).

Entre os anos de 1860 e 1975 o que os descendentes dos escravizados que residiam na propriedade Invernada Paiol da Telha vivenciaram foi toda sorte de violências: desde invasões, incêndios provocados em moradias, plantações e insumos, até o ápice da violência física com a prática de atentados contra a vida por parte, inclusive, de representantes do poder público interessados na expropriação dos negros ocupantes da propriedade e direcionados não apenas contra os negros que ali residiam, mas também contra qualquer pessoa que ousasse defender seus interesses (HARTUNG, 2004, pp. 69-75; LEITE, 2010, pp. 31-32).

Os dois casos ora citados são apenas uma pequena amostra entre muitos outros episódios semelhantes examinados em pesquisas e estudos a respeito do tema. No entanto, os consideramos representativos de uma dinâmica mais ampla de processos de expropriação de terras herdadas por negros egressos do regime de cativo, dado que neles aparecem, claramente, as duas formas mais recorrentes de expropriação dos direitos do grupo negro. Com efeito, os negros que herdaram terras no Paraná tiveram o seu direito tolhido pela ação direta dos sucessores da pessoa que instituíra o testamento em favor dos ex-escravizados, de modo que aqui a usurpação ocorreu por meio da ação da própria oligarquia agrária, que não admitia a possibilidade de perder uma pequena porção de terras que fosse para os negros que,

outrora, lhes serviam na condição de escravizados e que, para tanto, não se constrangia em usar até mesmo de coação e violência física para atingir seus objetivos. Por outro lado, os casos objeto de estudo em Juiz de Fora – MG, revelam de forma mais cristalina a face institucional das dinâmicas de expropriação, qual seja, o modo como a aplicação da legislação civil e processual civil pelo Poder Judiciário acabou, de certo modo, endossando um processo reiterado e persistente de violação de direitos de grupos negros. A propósito, calha mencionar a lição de Ilka Boaventura Leite a respeito de como o direito foi largamente empregado como meio de obstruir o acesso de negros ex-escravizados à propriedade da terra:

o processo de racialização introduzido é disfarçado, sutil, e passa a invisibilizar as diversas formas de favorecimento, legitimando-as desde a concepção de direito universal. Diversas estratégias emanadas desde instâncias legais e em forma de Direito passam a conformar um tipo de Justiça exercida desde um princípio da universalidade que não inclui a todos. Como e enquanto ordem legal universal passou a facilitar e a propiciar a ocorrência dos inúmeros mecanismos de legitimação mediante recursos jurídicos impetrados para garantir ‘o direito à propriedade’: expulsões e remoções, registro de terras devolutas do Estado, ações de divisões sobre inventários de terras deixadas a ex-escravos com cláusula de inalienabilidade, invasões, cercamentos e resgates de terras por endividamentos. O verdadeiro contra senso no quadro da Justiça é que ao mesmo tempo em que as leis de propriedade se fundamentam no direito consuetudinário, o suprime, pondo à margem, empurrando para fora, um número considerável de humanos que não estão inseridos na cultura letrada, ou até na célebre ‘letra da lei’ (LEITE, 2010, p. 19).

Se, como vimos no tópico anterior, no plano ideológico o período pós-Abolição é marcado por uma transição, no sentido de que os discursos acerca da superioridade da raça branca, da inferioridade da raça negra, e da necessidade de branqueamento da população como premência para a construção de uma identidade nacional dão lugar a formas mais sutis de discriminação, acobertadas pelo mito da democracia racial, no plano prático o que se verificará é um longo processo de invisibilização dos negros e de sua demanda por acesso à propriedade da terra. Nesse sentido, convém recordar que um dos efeitos do mito da democracia racial consistia na valorização da figura do mestiço, estratégia que buscava focar no gradiente de cores de pele existente em nossa sociedade, bloqueando a ocorrência de embates entre os extremos (brancos e pretos). Daí que Ilka Boaventura Leite afirmará que:

a teoria da mestiçagem movimentou-se em várias direções: invisibilizando o grupo social advindo da vertente africana, para esculpir um país embranquecido pela violência simbólica, criando vários subgrupos hierárquicos segundo as gradações da “cor”, embaralhando alguns critérios de diferenciação social, permitindo a mobilidade de apenas alguns (LEITE, 1999, p. 131).

Conforme aponta, ainda, Alcione Ferreira Silva, o quilombo deixará expressamente de ser considerado uma atividade ilícita apenas com a promulgação da Constituição de 1988,



de modo que, por um século inteiro após a extinção do regime de cativo, o Brasil “esqueceu de reclassificá-lo” (SILVA, 2021, p. 559). Na verdade, não se trata de esquecimento, mas sim de uma estratégia a partir da qual foi colocado em movimento um poderoso mecanismo de produção e reprodução do racismo: a invisibilização de grupos negros e de suas demandas (LEITE, 2004b, pp. 7-8). A concepção de invisibilidade relaciona-se ao desenvolvimento de uma forma de ver determinado contexto social negando a existência de um grupo específico, como meio de suprir a impossibilidade de bani-lo efetivamente daquele contexto, ou seja, e aqui retomando a noção de invisibilidade dos negros, não é que eles não sejam vistos na dinâmica que envolve o acesso à propriedade da terra no Brasil, mas são vistos como inexistentes (ELISSON, 1990 *apud* LEITE, 1996, p. 41). Quando tratamos aqui da ideia de invisibilidade, por mais surreal que possa parecer, não estamos falando em nível de abstração, mas de algo concreto. Conforme aponta Flávio dos Santos Gomes, “no pós-abolição, o processo de invisibilidade foi gerado pelas políticas públicas — ou a falta delas — que não enxergavam em recenseamentos populacionais e censos agrícolas centenas de povoados, comunidades, bairros, sítios e vilas de populações negras” (GOMES, 2015, p. 58). A partir da noção de invisibilidade, e notadamente em decorrência do modo como o conceito produziu efeitos em relação às peculiaridades de cada região brasileira, narrativas racistas foram construídas e são, ainda hoje, sustentadas por meio de retóricas que muito pouco ou nada tributam a critérios científicos e métodos cuidadosos de análise social e econômica. É o caso, por exemplo, dos discursos que, invocando a vinda em grande quantidade de imigrantes europeus já desde o começo do Século XIX, atribuem uma ideia de europeização à região Sul, destacando, de outro modo, a incidência de menores índices de desenvolvimento em regiões como o Norte e o Nordeste, em contraposição à presença mais intensa de negros ex-escravizados naquelas regiões (LEITE, 1996, pp. 40-41).

Quando tratamos, no segundo capítulo de nossa pesquisa, da edição do Estatuto da Terra em 1964, mencionamos que uma de suas consequências teria sido tornar evidente a opção do Estado pelo favorecimento do latifúndio, agora transformado em empresa rural, em detrimento do minifúndio, a quem a lei impunha mais deveres e obrigações do que propriamente concedia benefícios, e também de qualquer forma de campesinato, modo de exploração da terra absolutamente ignorado pela novel legislação (MARTINS, 1981; PALMEIRA, 1989). Agora, quando compreendemos que à edição da lei de 1964 se associa uma ideologia que buscava ocultar ao máximo os conflitos raciais e deslocar para o debate sobre classes toda e qualquer discussão relacionada à existência de desigualdades sociais no

Brasil, temos condições de vislumbrar com clareza a presença do racismo, e como aqui a prática racista desenvolve-se mediante esta dinâmica de invisibilização.

De fato, formas camponesas de exploração da terra não se enquadravam no plano de desenvolvimento econômico idealizado pelos governos militares brasileiros. Conforme apontam Petrônio Domingues e Flávio Gomes,

a política de desenvolvimento da agricultura, implementada pelo regime militar, privilegiava o latifúndio (concentração de terra) e a monocultura, o que causou grande impacto nas comunidades quilombolas. O foco desenvolvimentista voltado para o mercado e a especulação fundiária elevaram os níveis de conflito e disputa por terra no país. Muitas comunidades negras rurais tiveram partes de seu território tomadas por processos violentos de expropriação (DOMINGUES; GOMES, 2013, p. 14).

Noutras linhas, governos militares e grandes latifundiários associaram-se na implementação de um plano de desenvolvimento que priorizou a grande propriedade, agora denominada “empresa rural”, subjugando os interesses de pequenos produtores e camponeses, numa evidência clara de que, ao fim e ao cabo, a estrutura fundiária brasileira ainda não se desvencilhara do modelo colonial de exploração, baseado na monocultura voltada à exportação e no cultivo em grandes propriedades (MARTINS, 1980, pp. 119-120). Daí que a invisibilização de grupos voltados à prática de atividades agrícolas em regime de camponato, entre os quais as comunidades quilombolas, como já vimos, consistia em um mecanismo que atendia aos interesses do Estado, uma vez que, ao ocultar em dados oficiais a existência de determinados grupos, acabava por encobrir processos de expropriação que contra eles eram reiteradamente perpetrados por aqueles que contavam com a anuência do poder público para exercerem as suas atividades. Noutras linhas, durante o regime militar a política agrária permanecerá fechada aos camponeses e aberta à empresa capitalista (MORISSAWA, 2008, pp. 99-100). A propósito, Flávio dos Santos Gomes dirá que:

O invisível passaria a ser isolado e depois estigmatizado. Populações negras rurais — isoladas pela falta de comunicação, transporte, educação, saúde e políticas públicas e outras formas de cidadania — foram estigmatizadas, a ponto de seus moradores recusarem a denominação de quilombolas ou ex-escravos. Porém, nunca deixaram de existir lutas seculares no mundo agrário, parte das quais para defender territórios, costumes seculares e parentesco na organização social. Na segunda metade do século XX, os quilombolas e as comunidades negras rurais sofreram novas investidas. Setores agrários hegemônicos que defendem formas econômicas exclusivas de acesso à terra passaram a investir sistematicamente contra territórios seculares — manejo de recursos hídricos — das populações rurais, indígenas, negros e ribeirinhos (GOMES, 2015, p. 58).

Portanto, se em 1850 a discriminação da Lei de Terras em relação aos negros foi expressa, dado que restaram impedidos materialmente de acessar a propriedade da terra em

decorrência da imposição de ônus para a sua aquisição, em 1964, por sua vez – e tal como ocorrera com a dimensão ideológica do racismo – a exclusão dos negros adotou um formato mais sutil, indireto<sup>108</sup>: a ocultação da questão racial, a invisibilização de comunidades tradicionais, e o deslocamento do debate para a seara econômica e desenvolvimentista. No entanto é relevante pontuar que, ainda que se admita, o que fazemos apenas por hipótese, que o interesse a motivar as políticas públicas adotadas durante o regime militar fosse eminentemente econômico, o racismo, para além de não deixar de existir, permaneceria visível nas próprias contradições do modelo adotado, uma vez que a ideia de modernização conservadora, vale dizer, de manutenção de estruturas agrárias arcaicas, como o latifúndio, constitui um elemento que, em qualquer outro contexto histórico foi considerado um entrave intransponível à própria noção de expansão capitalista (SILVA, 2021, p. 558).

Este processo de invisibilização que praticamente excluiu as comunidades quilombolas do debate público por quase um século começa a ser enfraquecido apenas durante a década de 1970, quando, como vimos anteriormente, rearticula-se o Movimento Negro Unificado e renovam-se as pautas da luta antirracista, com destaque para a problematização do mito da democracia racial e dos efeitos por ele produzidos – notadamente, o ocultamento da relação entre desigualdade e raça no Brasil. Daí que, conforme observa Ilka Boaventura Leite, “no século XXI, as noções se ampliam e o quilombo ressurgue como uma forma de denunciar a continuidade da ideologia do embranquecimento e a exclusão dos negros do projeto republicano de modernização do País” (LEITE, 2008, p. 968). Acerca deste movimento de revalorização dos quilombos, visível especialmente a partir da década de 1970, calha mencionar a lição de Petrônio Domingues e Flávio Gomes:

Apropriada em narrativas da memória e transmitida de geração a geração através da oralidade, a ideia de quilombo foi ressignificada como referência histórica fundamental, tornando-se, assim, um símbolo no processo de construção e afirmação social, política, cultural e identitária do movimento negro contemporâneo no Brasil. Se antes o quilombo era visto como resistência ao processo de escravização do negro, a partir dali ele se converteu em símbolo, não só de resistência pretérita, como também de luta no tempo presente pela reafirmação da herança afro-diaspórica e busca de um modelo brasileiro capaz de reforçar a identidade étnica e cultural (DOMINGUES; GOMES, 2013, p. 10).

---

<sup>108</sup> Recordemos, por oportuno, que o racismo pode se manifestar na forma de discriminação indireta, notadamente quando a imposição de posições de desvantagem ao grupo racializado como inferior na hierarquia social decorre de condutas que não visam diretamente a discriminação racial, mas que adotam uma suposta neutralidade, a qual, independente da intenção dos agentes, reproduz ou reforça realidades permanentes de discriminação (ALMEIDA, 2019, p. 33; MOREIRA, 2017, p. 102; RIOS, 2008, p. 21).

De fato, o quilombo converte-se em paradigma para a formação de identidades históricas e políticas de movimentos negros no Brasil. Diversos centros de estudos e pesquisas dedicados à cultura negra e às relações afro-brasileiras são criados durante os anos de 1970 em várias cidades do País (GUIMARÃES, 2002, pp. 321-322) e, no ano de 1974, o Grupo Palmares, do Rio Grande do Sul, sugere a celebração nacional do dia 20 de novembro, em alusão à provável data da morte de Zumbi dos Palmares, em contraposição ao 13 de maio, alusivo à Abolição da escravidão (DOMINGUES; GOMES, 2013, p. 10). Aqui convém destacar que, mais do que uma mera inversão de narrativas, o que se buscava era efetivamente deslocar o foco da celebração para a existência de um movimento negro que, além de resistência ao regime escravocrata, representou uma outra possibilidade de organização social, subvertendo até a raiz a ordem hegemônica. Nesse sentido, afirma Thula Pires:

O 20 de novembro não é apenas uma contra-narrativa dos movimentos negros brasileiros ao 13 maio (data de proclamação formal da abolição da escravatura). É, antes de tudo, a reivindicação de nossa condição de sujeitas históricas e de sujeitas políticas. Confrontamos o 13 de maio porque a narrativa oficial da abolição nos aniquila - o título de “a Redentora” para Princesa Isabel além de proporcionar as condições materiais e simbólicas de sobrevivência da economia política da plantação e do colonialismo jurídico, rasura a vida negra livre que existia em grande número no século XIX (...) e desvincula nossa agência das lutas abolicionistas.

Celebramos o 20 de novembro não para olhar os destroços e a brutalidade dos últimos séculos tentando achar uma maneira de nos sentirmos bem (...), mas para alimentar a imaginação política de construção de projetos de liberdade em meio ao terror. Antes do Haiti, Palmares emperrou a máquina do tempo moderna que insiste em encerrar em nossos corpos (em nossas experiências, memórias e saberes) a continuidade histórica da violência-limite que desidrata nossa humanidade para irrigar os jardins da Casa Grande. E é com tudo o que Palmares carrega que se pretende pensar a formação nacional brasileira do ponto de vista normativo-institucional, tomando como ponto de referência a experiência quilombola/quilombista desenvolvida por lá (PIRES, 2021, p. 293).

Nesse contexto, conceitos como etnicidade e territorialidade assumem protagonismo nos novos discursos e narrativas. Há pouco mencionamos que o direito foi utilizado como instrumento para, a partir da retórica de uma suposta universalidade, excluir determinados grupos do acesso à propriedade da terra, dado que a eles essa universalidade não alcançava. Como afirma Ilka Boaventura Leite, “o escravismo colonial impôs-se como um padrão que extrai o *Outro* de seus sistemas semânticos próprios e os individualiza, negando-lhes, com isto, o seu ingresso nos sistemas semânticos vigentes” (LEITE, 2010, p. 30). As noções de etnicidade e territorialidade emergem como uma espécie de tentativa de reverter esse processo de invisibilização, a partir da denúncia de que outros arranjos, que não aqueles pensados a partir da semântica hegemônica, não apenas são possíveis como demandam reconhecimento e afirmação. A propósito, Ilka destacará que o elemento novo, agora, é

o aparecimento de uma humanidade insurgente advinda das bordas da ordem jurídica hegemônica que confronta, denuncia, reivindica, torna visível o que estava encoberto pelo suposto direito universal. A situação atual não é propriamente a de instauração dos conflitos, mas a sua visibilização. O quilombo jurídico-formal expõe os conflitos que foram produzidos em séculos de história, aquilo que sustentou a própria ordem jurídica hegemônica (LEITE, 2010, p. 24).

A etnicidade revela-se a partir de um processo de pertencimento grupal, e pode estar relacionada a diversos fatores, entre os quais se pode citar, apenas a título de exemplo, a ancestralidade compartilhada, caracteres raciais, elementos linguísticos ou religiosos, entre outros símbolos específicos. Convém, contudo, pontuar que “o fator étnico não se reduz a traços distintivos, mais do que isso constitui a base para a organização, a ação política e a mobilização de tais grupos especialmente no seu relacionamento com os demais grupos e o Poder Público” (ANDRADE; TRECCANI, 2000, p. 4). A territorialidade, por sua vez, procura distinguir um tipo específico de relação que um determinado grupo étnico possui com a terra, diferenciando-a de formas corriqueiras de ocupação e exploração da terra. Nesse sentido, “a terra é o que propicia condições de permanência, de continuidade das referências simbólicas importantes à consolidação do imaginário coletivo, e os grupos chegam por vezes a projetar nela sua existência, mas, inclusive, não têm com ela uma dependência exclusiva” (LEITE, 2000, p. 345).

Destarte, a grande novidade que emerge durante a década de 1970 consiste, então, na consolidação de um amplo movimento social de questionamentos e problematizações raciais, que alcança inclusive o debate acerca da estrutura fundiária brasileira e, neste particular, o faz a partir de bases discursivas que fogem às tradicionais relações sindicais e clientelistas, evidenciando, de outro modo, a incorporação de “fatores étnicos, critérios ecológicos e critérios de gênero e de autodefinição coletiva que concorrem para relativizar as divisões político-administrativas e a maneira convencional de organização e de encaminhamento de demandas aos poderes públicos” (ALMEIDA, 2004, p. 9). É neste contexto, afinal, que o quilombo é levado aos debates da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 para “transformar-se em dispositivo jurídico capaz de promover a defesa e a efetiva entrada dos descendentes dos africanos na nova ordem jurídica da Nação” (LEITE, 2008, p. 968). Vimos na parte final de nosso segundo capítulo que o resultado foi a inclusão, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, de um artigo<sup>109</sup> reconhecendo o direito de remanescentes de comunidades quilombolas à propriedade das áreas ainda ocupadas, impondo

---

<sup>109</sup> BRASIL, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Art. 68: Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

ao Estado o dever de conceder a respectiva titulação. Diante de tudo o que dissemos até aqui, parece-nos indiscutível que o art. 68 do ADCT representa um avanço significativo no que diz respeito à democratização do acesso à propriedade da terra em relação aos negros no Brasil. No entanto, e é isso que passaremos a demonstrar nas linhas que seguem, a persistência do racismo se revelará novamente presente, agora, porém, através da ausência de práticas, ou seja, será a inércia do Estado em promover a implementação do direito assegurado no art. 68 do ADCT que revelará, nos parece, a persistência da relação entre racismo e concentração fundiária no Brasil. Nesse sentido, de pronto Alfredo Wagner Bruno de Almeida destacará que:

As dificuldades de efetivação destes dispositivos legais indicam, entretanto, que há tensões relativas ao seu reconhecimento jurídico-formal, sobretudo porque rompem com a invisibilidade social, que historicamente caracterizou estas formas de apropriação dos recursos baseadas principalmente no uso comum e em fatores culturais intrínsecos, e impelem a transformações na estrutura agrária. Em decorrência, tem-se efeitos diretos sobre a reestruturação formal do mercado de terras, bem como pressões para que sejam revistas as categorias que compõem os cadastros rurais dos órgãos fundiários oficiais e os recenseamentos agropecuários (ALMEIDA, 2004, p. 10).

Não pretendemos, aqui, aprofundar os aspectos normativos relacionados ao tortuoso caminho que a regulamentação do art. 68 do ADCT percorreu até se transformar no Decreto n.º 4.887/2003<sup>110</sup>. Basta-nos, para demonstrar a imponência das forças conservadoras que uma vez mais se opunham à implementação de qualquer medida em favor da concessão de terras em benefício da população negra, a evidência de que o dispositivo constitucional aprovado em 1988 levou precisamente quinze anos para ser regulamentado de forma definitiva pelo Poder Executivo, e que, tão logo isso ocorreu, a norma infralegal foi objeto de questionamento judicial através do ajuizamento de uma ação direta de inconstitucionalidade (ADI n.º 3.239) que, por sua vez, teve seu julgamento concluído apenas no ano de 2018, ou seja, após transcorridos mais quinze anos. Portanto, se, por um lado, a ANC de 1987-1988 reestabeleceu o Estado de Direito a partir de novas bases, como afirma Ilka Boaventura Leite, uma vez que “os negros adquirem com ela uma condição plena de direitos e passam a ser citados e incorporados à concepção de Nação” (LEITE, 2008, p. 970); por outro releva-se forçoso reconhecer que os processos administrativos de titulação das terras quilombolas tornaram-se palco de exigências burocráticas quase intransponíveis, circunstância que, quando não impede o reconhecimento do direito à propriedade, torna o procedimento de titulação

---

<sup>110</sup> Para tanto, sugere-se a leitura do seguinte trabalho, que examina de forma pormenorizada cada etapa legislativa que sucedeu à aprovação do art. 68 do ADCT: FIABANI, Adelmir. **Os novos quilombos: luta pela terra e afirmação étnica no Brasil [1988-2008]** – Tese (Doutorado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISSINOS, São Leopoldo, 2008.

extremamente lento (ALMEIDA, 2004; ANDRADE; TRECCANI, 2000; entre outros). O resultado da inércia do Estado aparece nos dados estatísticos. Conforme levantamento oficial realizado pela Fundação Cultural Palmares no ano de 2000 o Brasil possuiria 743 comunidades quilombolas pendentes de titulação quanto a seus territórios, sendo que a área total por elas abrangida alcançava 30.581.787,58 hectares (BRASIL, Revista Palmares, v. 5, ano 2000 *apud* TRECCANI, 2006, p. 154). Por outro lado, os dados mais atualizados disponíveis no endereço eletrônico do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, referentes a registros feitos até novembro de 2021, indicam que desde a redemocratização o total de territórios quilombolas titulados corresponde a 176, alcançando uma área total de 1.452.996,35 hectares<sup>111</sup>. Destarte, evidencia-se que, mesmo após mais de 30 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, e mais de 18 anos após a regulamentação do art. 68 do ADCT por meio do Decreto n.º 4.887/2003, a realidade é que, ainda que 23% dos territórios quilombolas identificados pela FCP tenham sido objeto de titulação, a extensão territorial por eles abrangida alcança menos de 4% do total de territórios quilombolas existentes no País. Não há, de fato, motivos para se comemorar, em especial porque nos últimos anos o indicativo é de retrocesso no que diz respeito ao andamento dos processos de titulação. Veja-se, por exemplo, que ao longo de todo o ano de 2020 apenas uma titulação de território quilombola foi concluída pelo Governo Federal<sup>112</sup>, menor número desde a regulamentação do art. 68 do ADTC. Recorremos, uma vez mais, à lição de Ilka Boaventura Leite, quando recorda que:

O formalismo jurídico que integrou o sistema colonial escravista formulou suas bases em um mundo hierarquizado e desigual. É desta múltipla e ambígua condição que emerge e se reproduz, indefinidamente, as fronteiras que delimitam a nacionalidade. Não é por acaso que burlar e borrar essas fronteiras tidas por muitos como rígidas, fixas nas atuais condições de privilégios tidos como universais, gera reações extremas de medo, violência e pânico (LEITE, 2010, p. 36).

É disso, afinal, que se trata: “as comunidades quilombolas ressematizam uma memória viva da diáspora africana no Brasil” (DOMINGUES; GOMES, 2013, p. 21), e esse é um movimento que, como veremos no tópico subsequente, encontra resistências de natureza estrutural, daí porque, em nossa compreensão, aqui se revela novamente presente a persistência do racismo estrutural em nossa sociedade e sua relação direta com a questão agrária.

<sup>111</sup> Informação disponível em: <[https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/titulos\\_quilombolas\\_nov\\_2021.pdf](https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/titulos_quilombolas_nov_2021.pdf)> Acesso em: 20/06/2022.

<sup>112</sup> Conformar notícia disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2021/04/19/sob-bolsonaro-titulacao-de-territorios-quilombolas-atinge-menor-nivel-da-historia>> Acesso em: 20/06/2022.

### 3.3 Dimensão estrutural: ideologias e práticas se articulam no plano normativo

Demonstraremos, a partir de agora, que a relação entre racismo e concentração fundiária no Brasil possui uma dimensão estrutural, a qual, na linha do quanto proposto por Luiz Augusto Campos, decorre da persistente articulação entre ideologias racistas e práticas discriminatórias. Recordemos, a propósito, a ponderação de Campos no sentido de que “estruturas e sistemas só produzem efeitos racistas na medida em que reforçam percepções, que posteriormente se traduzem em condutas discriminatórias e reforçam ideologias de inferioridade racial que também podem influenciar percepções e práticas” (CAMPOS, 2017, p. 15). Portanto, o objetivo, aqui, é muito claro: pretendemos, por um lado, demonstrar que as estruturas sociais brasileiras têm adotado, ao longo do tempo e persistentemente, um modo de funcionamento racista, modo este que, especificamente no que diz respeito à questão agrária, reflete-se no bloqueio do acesso à propriedade da terra em relação à população negra. Por outro lado, contudo, busca-se evitar que a dimensão estrutural seja empregada de modo generalizante, tendo presente, mais uma vez, a advertência feita por Campos, no sentido de que “não é possível qualificar automaticamente como racista uma estrutura social simplesmente por que ela estabelece posições desiguais para determinados grupos racializados” (CAMPOS, 2017, p. 10). No intuito de complementar nossa análise, repisemos a lição de Silvio Almeida (2019), no sentido de que o racismo estrutural pode ser descrito a partir do modo como opera em quatro planos: ideologia, política, direito e economia. Com efeito, a partir de agora, procuraremos demonstrar de que maneira a articulação entre ideologias e práticas operou, de forma estrutural, no processo de produção normativa. Noutras linhas, colocaremos em evidência que a ideologia que orientou os legisladores possuía um viés claramente racista, e que a ela associou-se uma dimensão prática específica: a produção normativa influenciada pelas crenças que compõem essa ideologia prévia. Por fim, apontaremos que essa relação constitui um elemento estrutural do modo como as desigualdades categóricas (TILLY, 1998) entre brancos e negros persistem em nosso País, notadamente a partir do momento em que o campo do direito reforça as crenças que o precederam.

Pois bem, quando analisamos o aspecto ideológico subjacente à edição da Lei de Terras de 1850, demonstramos que eram abertamente defendidas nos meios políticos e



intelectuais em nosso País ideias que atribuíam aos negros caracteres valorativos negativos (AZEVEDO, 2004; JACCOUD, 2008). Destacamos que não havia nenhum constrangimento por parte da elite brasileira em afirmar a inferioridade dos negros em relação aos brancos, e que tais crenças, supostamente fundadas em critérios científicos, influenciaram diretamente a noção a respeito de como deveria ser engendrado o processo de emancipação dos africanos escravizados quando do fim do regime de cativeiro: impunha-se o branqueamento da identidade nacional como meio de alavancar o progresso da Nação (BENTO, 2014; SKIDMORE, 1976). Vimos, ainda, que as principais correntes teóricas que influenciavam o pensamento político naquele momento compartilhavam de algumas características, entre as quais podemos citar o medo de que o enorme contingente de negros africanos se rebelasse contra a elite que, por séculos, os oprimiu, e, ainda, a crença de que boa parte das mazelas econômicas e sociais do Brasil decorria da presença dos negros africanos entre nós. Evidenciaremos, a partir de agora, que tais crenças eram abertamente manifestadas também por aqueles a quem competia a formulação de leis em nosso País. Para tanto, propomos agora uma ampliação da lente que anteriormente usamos, ou seja, se antes – no segundo capítulo de nossa análise – procuramos identificar o modo como os legisladores pensavam a questão fundiária no momento da produção legislativa, agora veremos que, a partir de uma análise mais ampla das manifestações dos parlamentares naquele período, é possível visualizar com clareza o viés racial das crenças então vigentes.

O ano é 1843, o parlamento brasileiro debate critérios para a formação de uma força militar terrestre. Ao tomar conhecimento de que o Exército está empregando escravizados para atividades relacionadas à custódia de armamentos, o deputado Venâncio Henrique Rezende manifesta grande preocupação, não apenas com o risco oferecido pela presença de escravizados junto ao arsenal de guerra, mas também porque, na visão do parlamentar, tal ofício deveria ser reservado aos jovens livres, os quais poderiam não se sentir confortáveis no convívio com os escravizados. Nos dizeres de Rezende:

Sr. Presidente, eu vejo no relatório do nobre ministro da guerra que na companhia dos menores do arsenal de guerra se achão escravos addidos. Eu não sei como é que esses escravos são addidos, se são mantidos pelo estado, como o são os menores livres, ou se se achão alli sustentados por seus senhores. De qualquer maneira que seja é semelhante systema pernicioso. Enquanto tivermos escravos vamos promovendo com seus braços agricultura, visto que não é hoje fácil achar gente livre para taes misteres: deixemos os officios aos livres. Não basta o arsenal da guerra chamar para sua escola aprendizes menores, serão ainda necessários escravos? Creio que mesmo dahi poderá resultar perigos. Eu acho mui impolítico, muito impróprio que o governo admita escravos na escola dos menores do arsenal de guerra, e creio que o número não é tão pequeno. Já custa a encontrar um mestre de officio que se preste a admitir em sua loja um aprendiz livre, porque esses tirar-lhes-hia os lucros provenientes de seus escravos, de que estão

cheias essas lojas: pois bem, não se faça o mesmo no arsenal, fique essa escola para os livres que talvez repugnem estar de mistura com os escravos.<sup>113</sup>

Noutro momento dos debates, um pouco mais adiante, o deputado Rezende torna ainda mais evidente o receio que possui: refere a existência de um quilombo, supostamente liderado por um negro de nome Vicente Ferreira de Paula. Segundo o parlamentar, tratar-se-ia de local onde estaria se formando um exército de rebeldes, e no qual toda sorte de criminosos e escravizados era seria bem recebida:

Vicente Ferreira de Paula, que hoje aparece com outro nome, com o nome verdadeiro que tinha, conservou-se na mata de Jacuipe, e tem se dito que tem em roda de si um exército de rebeldes formado, prompto a declarar-se a favor de qualquer partido que surja; que aquelle homem está em um território neutro, que é uma potência que não conhece autoridade nem lei, e que dá abrigo a todos os criminosos, assassinos e escravos alheios.<sup>114</sup>

Também a crença de que a presença dos escravizados representava um mal à formação de uma classe trabalhadora no Brasil fica evidente no pensamento dos parlamentares. Agora o ano é 1847 e o debate é sobre a dificuldade de se obter trabalhadores para determinadas atividades. Na ocasião, o deputado França Leite pondera ser compreensível que homens livres não desejem exercer atividades que costumeiramente são exercidas por escravizados, notadamente porque entre eles haveria uma diferença de raça relevante. Nas palavras do parlamentar:

Sr. presidente, mas em lugar de pensar como S. Exa., que é porque se acha conveniência nos ordenados estabelecidos, julgo que as causas são outras, e muito differentes, e são o estado da nossa população, o estado do paiz dividido entre escravos e gente livre, e a ausência absoluta de toda a indústria. Assim, sendo os trabalhos da agricultura e outros trabalhos domésticos desempenhados por escravos, a população livre tem certa repugnância de se applicar aos mesmos misteres. Nem se deve estranhar que a nossa população pense assim, porque, se lermos a história desde os Lacedemonios, veremos que os homens livres, os cidadãos applicavão-se a misteres muito differentes dos escravos. Entre os romanos até as artes erão exercidas pelos escravos, e um cidadão romano não partilhava com os escravos os trabalhos que erão dados aos homens livres. Todavia, a diflerença de raça entre esses escravo e a população livre não era tão sensível como entre nós.<sup>115</sup>

Noutra ocasião, agora no ano de 1848, em meio às discussões relacionadas à proibição do tráfico de escravizados – que viria a se tornar lei no mesmo ano de 1850 em que publicada a Lei de Terras – o deputado Nunes Machado expressamente atribui à presença da mão-de-obra escrava os resultados insuficientes da agricultura nacional. Diz o parlamentar:

<sup>113</sup> Anais da Câmara dos Deputados, Ano de 1843, Tomo I, Sessão de 21-02-1843, p. 803.

<sup>114</sup> Anais da Câmara dos Deputados, Ano de 1843, Tomo I, Sessão de 21-02-1843, p. 805.

<sup>115</sup> Anais da Câmara dos Deputados, Ano de 1847, Tomo II, Sessão de 19-08-1847, p. 554.

É um engano terrível supor-se que a agricultura só pode alimentar-se com o trabalho dos escravos; todos os escritos, todas as opiniões dos homens sensatos que tem pensado sobre a matéria protestão contra semelhante crença, todos concordão que o trabalho escravo é o mais miserável de todos, que a razão de não estar a agricultura do paiz em maior altura é ter-se habituado a servir-se com escravos.<sup>116</sup>

Estes são apenas alguns exemplos mais emblemáticos de como pensavam os parlamentares brasileiros nos anos que antecederam a edição da Lei de Terras. Não se tratam, contudo, de posicionamentos isolados, pelo contrário, a eles poderiam se acrescentar muitos outros. O ponto que nos parece evidente aqui é que as crenças vigentes nesse período possuem relação direta com a produção normativa que, em 1850, disciplinou o acesso à propriedade da terra em nosso país, excluindo a população negra.

Se, portanto, este era o modo como os parlamentares pensavam, parece-nos lícito afirmar que a produção normativa daí decorrente representa o aspecto atitudinal do racismo enquanto face jurídica do fenômeno. E mais, pensamos que, ao analisar o modo como o marco normativo em questão produziu efeitos na realidade social, resta claro o reforço das crenças racistas que o antecederam, senão vejamos. Quando comparamos a situação de negros e imigrantes europeus nesse período, a dimensão estrutural do racismo torna-se ainda mais perceptível. Com efeito, vimos no segundo capítulo de nossa pesquisa que, para as oligarquias agrárias brasileiras, também aos imigrantes o acesso à propriedade da terra deveria, num primeiro momento, ser obstado, a fim de que a vinda de trabalhadores europeus para o Brasil suprisse a carência de mão-de-obra que decorreria da extinção do regime servil (IOTTI, 2010; SILVA, 2008)<sup>117</sup>. Ora, para além da manifestação explícita de racismo que decorre da visão de que o imigrante estaria apto ao trabalho livre o negro africano não, convém destacar o modo como o mesmo bloqueio revela-se especialmente prejudicial quando incide sobre a figura dos negros: do ponto de vista ideológico, já dissemos, a vinda do imigrante fazia parte de um projeto de embranquecimento da população brasileira, que passava pela necessidade de excluir da formação da identidade nacional a figura do africano (AZEVEDO, 2004); do ponto de vista prático, atitudinal, convém chamar a atenção para o fato de que o imigrante europeu viria para o Brasil para trabalhar em regime assalariado, ou seja, para auferir renda e, uma vez que adquirisse os recursos necessários, nada o impediria de adquirir uma porção de terras e passar a desenvolver as suas atividades por conta própria. Ao negro, por outro lado, foi desde sempre negada a condição de ser empregado como mão-de-obra livre, assalariada e, ao

---

<sup>116</sup> Anais da Câmara dos Deputados, Ano de 1848, Tomo II. Sessão de 01-09-1848, p. 327.

<sup>117</sup> Aqui repisa-se, ainda, o conteúdo das manifestações de diversos parlamentares durante o processo de elaboração da Lei de Terras de 1850, em especial do deputado F. D. P. de Vasconcellos, ferrenho crítico à possibilidade de concessão de benefícios a imigrantes no que diz respeito ao acesso à propriedade da terra.

mesmo tempo, também lhe foi obstado o reconhecimento do direito à propriedade das terras que eventualmente já ocupasse (DOMINGUES; GOMES, 2013; SILVA, 2021). Dito noutras linhas, e invocando a lição de Ilka Boaventura Leite, a imigração representou, após uma reconfiguração das relações sociais no período pós-abolição, o reforço de diferenças engendradas ainda durante o período escravista e, como consequência, a manutenção de posições de inferioridade em relação aos negros. Nos dizeres de Ilka, a imigração

atendeu aos interesses das elites intelectuais e políticas de implantar um povoamento com populações tidas como racialmente superiores e provenientes de áreas tidas como mais desenvolvidas. Com o intuito de tornar o País “racialmente mais branco”, propiciou condições favoráveis aos imigrantes e com elas, a reprodução das desigualdades instauradas no período escravista, confirmando, assim, as teorias raciais em vigor. A consolidação da nação obteve o suporte ideológico do racismo, reforçando com ele um projeto de orientação liberal inspirado num tipo de universalismo iluminista que invisibilizou as pautas políticas e sociais dos grupos negros e indígenas. O tipo de ocupação do espaço territorial e a manutenção da fronteira étnica pelos grupos foram, portanto, um relevante fator de reorganização das diferenças, com perdas significativas para os que já se encontravam anteriormente na terra – principalmente os africanos, os indígenas e os chamados “caboclos” (LEITE, 2008, . 967).

Daí que a manutenção de posições hierárquicas após a chegada dos imigrantes acabaria funcionando, com o passar do tempo, como um reforço direto das crenças que sustentavam, naquele período, a ideologia racista, de tal modo que ao progresso dos imigrantes alemães e italianos, a quem foram franqueadas melhores condições de ascensão social seria sempre associada, como uma espécie de outra face da moeda, a marginalização da população negra, a quem, no entanto, foi negado o acesso à propriedade da terra.

Prosseguindo, vimos que, a partir das primeiras décadas do Século XX, os discursos abertamente racistas, fundados em teorias biologizantes e supostamente científicas sobre as raças (SCHWARCZ, 1993), cedem espaço para uma nova forma de conceber as relações sociais em nosso país, pautadas essencialmente pela valorização da miscigenação e pela ocultação dos conflitos raciais (ANDREWS, 1998). Trata-se do momento em que, no plano ideológico, foi engendrado o mito da democracia racial. Possivelmente este foi – e, talvez, ainda seja - o mais poderoso e persistente mecanismo de produção e reprodução do racismo a operar efeitos nas relações sociais brasileiras (GUIMARÃES, 2002). No plano das práticas racistas, a concepção de democracia racial atuou em vários sentidos: engendrou a ideia de valorização do mestiço, enfraquecendo o poder de agência em torno da figura do negro (MELLO, 2018); transferiu para o âmbito de classes a problematização de toda e qualquer desigualdade social brasileira, procurando evitar que potenciais conflitos se estabelecessem no campo racial (HASENBALG, 2005); viabilizou a deflagração de um longo e bem sucedido

processo de invisibilização de pautas negras, inclusive e especialmente no que diz respeito à questão fundiária, ocultando até mesmo de dados oficiais e levantamentos estatísticos a existência de experiências de campesinato negro em várias regiões de nosso País (LEITE, 1996).

Aqui também se revela oportuno que ampliemos nossa lente de análise, no intuito de demonstrar de que maneira essas crenças em torno da inexistência de conflitos de ordem racial em nosso país se encontravam fortemente vigentes no período que antecede a edição do Estatuto da Terra, notadamente no âmbito parlamentar. Antes, porém, faz-se necessário tecer uma breve contextualização em relação a acontecimentos internacionais que marcaram o começo da década de 1960 e que se relacionam diretamente a questões raciais. Nos Estados Unidos é neste período que a luta da população negra por direitos civis toma contornos mais violentos, com episódios de repressão policial que geraram grande repercussão internacional. Também neste período o regime de segregação racial Sul Africano passa por um período de questionamento mais intenso, em razão de um episódio ocorrido em março de 1960, quando a polícia daquele país reprimiu violentamente uma manifestação contrária ao regime do *Apartheid* e acabou vitimando fatalmente 69 manifestantes e ferindo com gravidade outras 180 pessoas. Esta contextualização faz-se necessária porque, como veremos adiante, uma das tônicas da defesa do mito da democracia racial por parte da imprensa e visível nos discursos de parlamentares em nosso País consiste em comparar a realidade daqui – onde supostamente inexistiriam conflitos raciais – com o contexto de países como os Estados Unidos e a África do Sul, onde a questão racial era, naquele momento, objeto de intenso e violento tensionamento social.

A propósito, observe-se como a imprensa brasileira reproduzia o mito da democracia racial nesse período. No Rio de Janeiro, por exemplo, o *Jornal do Brasil* publicou, entre os anos de 1960 e 1963, um total de 26 reportagens que, de algum modo, tratavam de questões raciais. Destas, 14 matérias tratavam apenas de conflitos raciais ocorridos nos Estados Unidos, no contexto da luta pelos direitos civis; 11 matérias tratavam da comoção internacional com os acontecimentos passados na África do Sul, e apenas uma reportagem dizia respeito ao Brasil: trata-se de uma pequena matéria publicada na página 4, do caderno B, da edição de 29/11/1961 do *Jornal do Brasil*, e cujo tema consistia em noticiar a publicação de um artigo do pesquisador José Honório Rodrigues no periódico *Journal of Inter-American Studies*, dos Estados Unidos, cujo título era *As Características do povo brasileiro*. A reportagem, aliás, listava as características que o articulista desenvolvia em seu ensaio e, entre

elas, destacava “a forma relativamente pacífica de nossas relações raciais”<sup>118</sup>. O mesmo silêncio a respeito de conflitos raciais no Brasil, mesmo quando noticiados eventos violentos ocorridos por questões raciais em outros países, é percebido em outros jornais<sup>119</sup>. O silêncio, aliás, só é quebrado em situações muito específicas, como, por exemplo, quando a existência de conflitos raciais é mencionada como estratégia ideológica de grupos revolucionários comunistas, como ocorreu na edição do *Correio Braziliense* de 21 de junho de 1963, página 4, ao afirmar que “o clima ideal para o êxito da ‘guerra revolucionária’ é o daqueles povos onde os problemas econômicos e sociais são mais agudos, permitindo aos ativistas desenvolver campanhas ordenadas que gerem tensão nas massas, agitando desigualdades sociais e desajustamentos raciais”<sup>120</sup>. Aqui, destaque-se, estávamos a apenas nove meses da deflagração do golpe militar de 1964. Em outras oportunidades a inexistência de conflitos raciais em nossa sociedade é expressamente exaltada pela imprensa, como ocorreu em matéria veiculada na página 8 da edição de 7 de setembro de 1963 do jornal *Diário Carioca*, ocasião em que a virada do Século XIX para o Século XX é assim descrita: “barreiras sociais e preconceitos raciais, se até então existiam, tendem a desaparecer. Nas campanhas da abolição dos escravos, haviam lutado ombro a ombro um Joaquim Nabuco – perfeito exemplar racial do tipo ariano – e um Luiz Gama, preto, filho de escrava (...) E a nova ordem só poderia subsistir dentro de um clima de perfeita igualdade”<sup>121</sup>.

Os discursos encontrados na mídia, em torno da inexistência de conflitos raciais no Brasil e de como a realidade aqui seria diametralmente oposta àquela presente em países como os Estados Unidos e a África do Sul ecoavam, como não poderia deixar de ser, no Congresso Nacional. Veja-se, por exemplo, a manifestação do parlamentar Fernando Santana, proferida na sessão de 30 de agosto de 1963:

Sr. Presidente, Srs. Deputados, no dia 3 de julho de 1863 terminava nos Estados Unidos a batalha que a história ficou conhecendo sob o nome de *Gettysburg*. Nessa batalha, Sr.

<sup>118</sup> Publicação constante do acervo digital da Hemeroteca da Biblioteca Nacional. Disponível em: <[http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015\\_08&Pesq=%22desigualdades%22%20e%20%22raciais%22&pagfis=24025](http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_08&Pesq=%22desigualdades%22%20e%20%22raciais%22&pagfis=24025)> Acesso em 10/07/2022.

<sup>119</sup> No *Correio Braziliense*, entre os anos de 1960 e 1963 foram 12 reportagens sobre os eventos internacionais antes mencionados, sem qualquer consideração a respeito da existência de desigualdades raciais no Brasil, ao passo que no *Jornal do Comércio (RJ)* foram 8 reportagens no mesmo período, novamente, nenhum tratando de desigualdades raciais no Brasil, embora sempre veiculando comoção e preocupação com os acontecimentos registrados nos Estados Unidos e na África do Sul.

<sup>120</sup> Publicação constante do acervo digital da Hemeroteca da Biblioteca Nacional. Disponível em: <[http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=028274\\_01&Pesq=%22desigualdades%22%20e%20%22raciais%22&pagfis=10877](http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=028274_01&Pesq=%22desigualdades%22%20e%20%22raciais%22&pagfis=10877)> Acesso em 10/07/2022.

<sup>121</sup> Publicação constante do acervo digital da Hemeroteca da Biblioteca Nacional. Disponível em: <[http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=093092\\_05&Pesq=%22desigualdades%22%20e%20%22raciais%22&pagfis=14105](http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=093092_05&Pesq=%22desigualdades%22%20e%20%22raciais%22&pagfis=14105)> Acesso em: 10/07/2022.

Presidente, decidiu-se de uma vez por todas a chamada Guerra da Secessão, que levou o povo dos Estados Unidos a uma decisão sangrenta em torno do problema da libertação do negro. (...) Cem anos depois parece que os negros americanos retornaram o problema como se ele ainda estivesse em 1863: partindo do obelisco que aquela nação ergueu à memória de seu fundador, George Washington, e dele seguiram, a pé, numa marcha de 200 mil homens até o *Lincoln Memoriam*, o homem que realmente travou uma guerra para decidir da libertação de um povo (...). Desejamos dar a solidariedade da nação brasileira a esta marcha, que não é apenas a marcha de luta contra os preconceitos raciais, não é só nos Estados Unidos, mas que atinge a toda a humanidade e representa a vontade não apenas dos negros, americanos, dos negros sul-americanos, dos negros de Angola, mas de qualquer país que ainda esteja submetido à escravidão e ao preconceito que separa os homens. (...) Queremos, Sr. Presidente e Senhores Deputados, não só homenagear os organizadores desta marcha realizada nos Estados Unidos, como levar a eles a solidariedade da Nação Brasileira, para esta luta do povo americano contra os preconceitos raciais.<sup>122</sup>

Neste momento, solicita um aparte o parlamentar Cid Carvalho, que então passa a manifestar-se nos seguintes termos:

É conceito muito evidente em sociologia de que a questão racial é sobretudo questão social. Quando V. Exa. encanta toda a Casa com esse brilhante discurso eu poderia acrescentar que essa marcha contra o preconceito nos Estados Unidos, preconceito que tem base na escravidão, há de simbolizar uma luta também contra o preconceito no mundo inteiro, em relação às outras classes, principalmente contra aquelas oprimidas, que constituem imensas multidões no Brasil inteiro. E quando vejo no Brasil essas imensas massas marginais, e se é verdade que aqui nós não temos um preconceito racial, é preciso também que amanhã façamos uma marcha que liberte essas massas marginais, principalmente do campo, e aqui também se instale uma verdadeira democracia, como a marcha dos Estados Unidos está apontando para o mundo.<sup>123</sup>

Por fim, retoma a palavra o deputado Fernando Santana, complementando a sua fala:

Quero, ao agradecer ao aparte do nobre Deputado Cid Carvalho, dizer a S. Exa. que realmente os Estados Unidos, desde sua fundação, tiveram como cooperadores e construtores da grandeza daquela nação o homem de cor, o negro, assim também como no Brasil a colonização foi feita principalmente por homens de Angola, da Nigéria, e de outras nações africanas que aqui aportaram durante o tráfico negro. (...) Se lá existe o preconceito racial, aqui existe o preconceito econômico; lá lutam para derrotar o preconceito racial, aqui lutamos para derrotar o preconceito econômico.<sup>124</sup>

Como se vê, ainda que reconheçam que a luta pelos direitos civis da população negra dos Estados Unidos deve inspirar a busca pelo combate à desigualdade em outros lugares do mundo, inclusive no Brasil, manifestam expressamente que, aqui, o problema não é racial, mas sim econômico, sendo este um dos mais robustos efeitos operados pelo mito da democracia racial: deslocar o debate das desigualdades do campo racial para o campo econômico, de classes, etc. Noutra oportunidade, em meio à comoção com os acontecimentos ocorridos na África do Sul, novamente o deputado Fernando Santana manifesta-se no sentido

<sup>122</sup> Câmara dos Deputados. Diário do Congresso Nacional – Sábado, 31 de agosto de 1963, pp. 23-24.

<sup>123</sup> Câmara dos Deputados. Diário do Congresso Nacional – Sábado, 31 de agosto de 1963, p. 24.

<sup>124</sup> Câmara dos Deputados. Diário do Congresso Nacional – Sábado, 31 de agosto de 1963, p. 24.

de destacar, de modo ainda mais claro, a suposta inexistência de conflitos raciais no Brasil. Diz o parlamentar:

A experiência racial de nossa pátria dá-nos esse direito, Sr. Presidente, de protestar com veemência contra todos esses preconceitos na África do Sul, nos Estados Unidos, no Vietnã, em qualquer parte onde eles se manifestem. A história de nossa pátria mostra que nós não temos nenhuma incompatibilidade dentro do nosso território. O povo brasileiro, hoje atingindo a casa dos 80 milhões, pode ufanar-se de que não abriga no seu coração nenhum preconceito de raça que impeça qualquer solução política.<sup>125</sup>

Diversos parlamentares, ao se referirem à luta pelos direitos civis nos Estados Unidos, faziam questão de pontuar que, ao contrário daquele país, aqui vivíamos em uma verdadeira democracia racial, livres de conflitos decorrentes de diferenças de raça<sup>126</sup>. Destacaremos uma manifestação, em especial, pelo fato de que, para além de difundir a ideia de que aqui inexistem conflitos raciais, o orador acaba demonstrando sequer haver compreendido que a luta antirracista empreendida nos Estados Unidos consistia em promovida primordialmente pela população negra. Diz Adolpho Oliveira:

Sr. Presidente, não poder passar sem um registro no Congresso brasileiro a aprovação pelo Senado americano da chamada lei dos direitos civis. O Brasil, que tem muito orgulho de ser o que se pode classificar de uma democracia racial, acompanha com o maior interesse a luta dos administradores, dos políticos e governantes norte-americanos para removerem os óbices de uma política de segregação que infelizmente ainda reina em determinadas áreas daquele grande país amplo.<sup>127</sup>

Em alguns momentos, há que se reconhecer, beirava o surrealismo o modo como parlamentares brasileiros incorporavam a ideia de que, em nosso País, os conflitos raciais simplesmente inexistiam ou, quando muito, seriam um problema recente, que somente naquele momento começava a justificar alguma atenção do poder público. Nesse sentido, destacamos a fala do deputado Melo Mourão, na sessão ocorrida em 19 de junho de 1963. Na ocasião o parlamentar mencionava comoção com episódios de violência racial ocorridos nos Estados Unidos e, aproveitando que apenas em razão disso o tema vinha à tona, chamava a atenção para o fato de que, no Brasil “onde tanta coisa imitamos dos Estados Unidos, começa também a tornar-se dramático o problema dos negros”<sup>128</sup>.

Quando afirmamos, portanto, que um dos principais efeitos do mito da democracia racial foi o deslocamento do debate sobre desigualdades do campo da raça para o campo da economia ou de classe (GUIMARÃES, 2002; HASENBALG, 1979), o fazemos porque é esse

<sup>125</sup> Câmara dos Deputados. Diário do Congresso Nacional – Terça-feira, 6 de agosto de 1963, p. 514.

<sup>126</sup> Ver, por exemplo, as manifestações dos deputados Peixoto da Silveira, na sessão de 03/07/1964, Aroldo Carvalho, na sessão de 25/06/1964, Levy Tavares, na sessão de 19/09/1963, entre outros.

<sup>127</sup> Câmara dos Deputados. Diário do Congresso Nacional – Terça-feira, 23 de junho de 1964, p. 4626.

<sup>128</sup> Câmara dos Deputados. Diário do Congresso Nacional – Quinta-feira, 20 de junho de 1963, p. 8.



movimento que permite a ocultação das reais causas da situação de desvantagem da população negra em relação aos brancos em nossa sociedade. Se, como mencionamos anteriormente, a produção normativa representa, aqui, a dimensão atitudinal do racismo, a partir de uma ideia de como o fenômeno opera no mundo jurídico, o Estatuto da Terra é um exemplo perfeito desta configuração: ao conceder tratamento privilegiado ao grande proprietário e impor óbices ao desenvolvimento de formas alternativas de exploração do campo tal marco normativo acabou legitimando as práticas de exclusão da população negra do meio rural – que, vimos há pouco, envolviam desde a invisibilização de comunidades negras em recenseamentos oficiais até a ocorrência de atos concretos de expropriação violenta de negros de suas terras (GUIMARÃES, 2006; HARTUNG, 2004; LEITE, 2010). De fato, a crença de que a situação de desigualdade que atinge majoritariamente negros no Brasil constitui um problema apenas econômico, e não racial, será fortemente reforçada pela política fundiária desencadeada a partir da aplicação do Estatuto da Terra durante os governos militares. Com efeito, não é casual que seja precisamente durante o período autoritário que se verificará uma forte urbanização da população brasileira, associada a um crescimento exponencial de favelas nos grandes centros urbanos, as quais, aliás, representam uma das expressões máximas da marginalização e estigmatização da população negra em nosso País (CAMPOS, 2010). Corroborando o que afirmamos aqui, na 3ª sessão de instauração da ANC, Ulysses Guimarães, seu presidente, pontuará:

Todos os nossos problemas procedem da injustiça. O privilégio foi o estigma deixado pelas circunstâncias do povoamento e da colonização, e de sua perversidade não nos livraremos, sem a mobilização da consciência nacional. O privilégio começa na posse da terra. (Palmas). No início repartida, pelos favores reais, entre as oligarquias imígradas. Essas mesmas oligarquias acostumaram-se ao trabalho escravo e dele não querem abrir mão. Como bem nos apontou Mestre Afonso Arinos de Mello Franco, as senzalas do século passado estão hoje nas favelas. Nas favelas e nos subúrbios que amontoam os trabalhadores modernos, brancos, pretos, mestiços – mas todos legatários da condenação de servir e sofrer.<sup>129</sup>

As pautas veiculadas pelo movimento negro junto à ANC voltavam-se para os seguintes aspectos: (i) criminalização de tratamentos discriminatórios contra os negros; (ii) garantia de tratamento isonômico aos negros na sociedade brasileira; (iii) melhorias nas condições de educação em relação aos negros; (iv) valorização da cultura negra e reconhecimento do caráter multirracial e pluriétnico do País; (v) constitucionalização de mecanismos que determinassem o rompimento de relações diplomáticas com países que adotassem práticas de discriminação racial; e (vi) a questão quilombola. A análise dos temas

---

<sup>129</sup> Senado Federal. Diários da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 3ª Sessão, em 3 de fevereiro de 1987. P. 21.

levantados pelo movimento negro evidencia a guinada ideológica da transição dos anos de 1970 para os anos de 1980. Com efeito, dissemos anteriormente que, a partir deste momento o MNU passa a orientar suas demandas no sentido da premência de desmascarar o mito da democracia racial e colocar no centro dos debates relacionados à existência de desigualdades no Brasil a questão racial (GUIMARÃES, 2002). E, de fato, a ANC representou um momento de avanço no sentido de contemplar pautas veiculadas pelo movimento negro. Contudo, se analisamos individualmente as propostas gestadas pela subcomissão temática e comparamos com o resultado final, após a tramitação na Comissão da Ordem Social, na Comissão de Sistematização e no Plenário, veremos que, ainda que os avanços sejam inegáveis, também bloqueios se fizeram claramente presentes no sentido de assegurar que concessões em favor de demandas veiculadas pelo movimento negro representassem um processo controlado, tutelado por uma elite que não se desvencilhara completamente das amarras impostas por mais de um Século de invisibilização das questões raciais.

Analisemos, por exemplo, a temática da isonomia. A proposta elaborada na Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas com Deficiência e Minorias previa a inclusão, no capítulo dos direitos e garantias a integrar o texto constitucional, dos seguintes dispositivos:

Direitos e Garantias

§1º Ninguém será prejudicado ou privilegiado em razão de nascimento, etnia, raça, cor, sexo, trabalho, religião, orientação sexual, convicções políticas ou filosóficas, ser portador de deficiência de qualquer ordem e qualquer particularidade ou condição social.

§2º O Poder Público, mediante programas específicos, promoverá a igualdade social, econômica e educacional.

§3º Não constitui discriminação ou privilégio a aplicação, pelo Poder Público, de medidas compensatórias visando a implementação do princípio constitucional de isonomia a pessoas ou grupos vítimas de discriminação comprovada.

§4º Entendem-se como medidas compensatórias aquelas voltadas a dar preferência a determinados cidadãos ou grupos de cidadãos para garantir sua participação igualitária no acesso ao mercado de trabalho, à educação, à saúde e aos demais direitos sociais.

§5º Caberá ao Estado, dentro do sistema de admissão nos estabelecimentos de ensino público, desde a creche até o segundo grau, a adoção de uma ação compensatória visando a integração plena das crianças carentes, a adoção de auxílio suplementar para alimentação, transporte, e vestuário caso a simples gratuidade de ensino não permita, comprovadamente, que venham a continuar seu aprendizado.<sup>130</sup>

Após a tramitação na Comissão da Ordem Social, as deliberações na Comissão de Sistematização, e as votações em Plenário, o texto efetivamente aprovado para integrar o corpo da Constituição previu o seguinte:

---

<sup>130</sup> Câmara dos Deputados. Diários da Assembleia Nacional Constituinte – Sexta-feira, 24 de julho de 1987, p. 150.

Título I – Dos princípios fundamentais

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação;

Capítulo III – Da Educação, da cultura e do desporto

Seção I – Da educação

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

VII – atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Como se vê, foram bloqueados durante a tramitação da proposta dispositivos que previam expressamente o dever do Estado de promover medidas compensatórias em relação a grupos comprovadamente atingidos por processos de discriminação. Os dispositivos aprovados, por sua vez, se limitaram a veicular princípios e comandos de ordem programáticas e um tanto quanto genéricos. Há aqui um evidente recuo durante a tramitação das propostas.

No que tange ao tema da educação, o bloqueio à proposta oriunda da comissão temática é ainda mais evidente. Com efeito, assim constou do texto aprovado na Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas com Deficiência e Minorias:

Art. 4º A Educação dará ênfase à igualdade dos sexos, à luta contra o racismo e todas as formas de discriminação, afirmando as características multiculturais e pluriétnicas do povo brasileiro.

Art. 5º O ensino de “História das Populações Negras, Indígenas e demais etnias que compõem a nacionalidade brasileira” será obrigatório em todos os níveis da educação brasileira, na forma que a lei dispuser.<sup>131</sup>

A redação final do texto constitucional, por sua vez, veicula o seguinte teor:

Capítulo III - Da educação, da cultura e do desporto

Seção I - Da educação

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Das Disposições Constitucionais Gerais

Art. 242 - § 1º – O ensino da História do Brasil levará em conta as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro.

Restou excluída, como se vê, qualquer referência à igualdade de gênero, ao combate ao racismo e a qualquer forma de discriminação. Outrossim, a previsão de que o ensino de História do Brasil levasse em consideração as contribuições de negros e índios para a cultura

<sup>131</sup> Câmara dos Deputados. Diários da Assembleia Nacional Constituinte – Sexta-feira, 24 de julho de 1987, p. 150.

nacional transformou-se numa previsão mais ampla e genérica no sentido e que deveriam ser levadas em conta as diferentes culturas e etnias.

Em suma, o que pretendemos demonstrar aqui é que se, por um lado, inegavelmente a ANC foi palco de avanços e conquistas pelo MNU, por outro parece-nos incontestável que também os bloqueios se fizeram presentes, e especificamente no que diz respeito à relação entre racismo estrutural e concentração fundiária eles aparecem quando o tema do direito à titulação de terras em favor de remanescentes de quilombos é excluído do corpo permanente da Constituição e acaba sendo incluído apenas no ADCT. Mais do que isso, poderíamos nos questionar se, até mesmo o fato de o tema não haver sido discutido na subcomissão de reforma agrária não representa, de algum modo, um reflexo da invisibilização do campesinato negro em nosso País – pensamos que sim.

Ainda que o mito da democracia racial tenha operado de forma muito bem sucedida no sentido de atender os interesses das elites e ocultar os dilemas raciais que envolvem as desigualdades no Brasil, o fato é que a busca pelo combate às desigualdades raciais jamais deixou de existir. (LEITE, 2010; PIRES, 2021). Incluída numa ideia de pluralismo jurídico (ALMEIDA, 2004) e de satisfação de demandas sociais represadas durante o período autoritário, a questão racial emergiu com força na ANC, viabilizando a deflagração de um processo que, indiscutivelmente, colocou o tema das desigualdades raciais na pauta do dia da sociedade brasileira. No entanto, e aqui recordamos a noção de longa duração de Braudel (1990), os elementos estruturais da sociedade são assim denominados não em razão de existirem objetivamente por um determinado e concreto período de tempo, mas sim porque se revelam a partir de processos que evidenciam permanências, persistências, obstáculos difíceis de serem retirados do caminho, transições lentas ao invés de rupturas abruptas (ANSALDI, 2019).

Com efeito, mesmo em um contexto no qual, indiscutivelmente, avançou-se significativamente no sentido de romper os obstáculos que impedem a população negra brasileira de obter o acesso à propriedade da terra, o fato é que a articulação entre ideologias e práticas racistas permaneceu vigente e produzindo efeitos em nossa realidade social. No plano ideológico, vimos, o racismo torna-se cada vez mais sutil, disfarçado, mas ainda persiste e revela-se, por exemplo, através da ausência e ocultação do negro nas mais variadas formas de cultura e de entretenimento (D'ADESKY, 2001; MOREIRA, 2020); no plano da ação, por outro lado, a resistência conservadora mostra-se presente, ativa, e eficiente no sentido de obstar, tanto quanto possível, a implementação de direitos constitucionalmente assegurados

aos negros (ALMEIDA, 2004; TRECANI, 2006), afirmação que se reflete nos obstáculos que a implementação do art. 68 do ADCT tem encontrado na prática, e que analisamos anteriormente.

## CONCLUSÃO

*Compreender, eu diria, é saber que o sentido poderia ser outro.*

*Eni Orlandi<sup>132</sup>*

Concluir um trabalho de pesquisa, pensamos, é sempre um exercício que envolve retomar o percurso, visitar os pontos mais importantes do trajeto e apontar, afinal, os momentos decisivos para a formação daquilo que fica, das conclusões a respeito do que a investigação revelou. Quando iniciamos nossa pesquisa o objetivo era muito claro – e, como dito na abertura do primeiro capítulo, extrai-se explicitamente do título de nossa dissertação: investigar a existência de relações entre o racismo estrutural e a concentração fundiária no Brasil. Para tanto, nos dispusemos a visitar quase um século e meio de debates legislativos, procurando compreender o modo como discursos proferidos no parlamento se articularam com o contexto social no qual emergiram. Enfim, é chegado o momento de apontar aquilo que, em nossa compreensão, os resultados encontrados ao longo deste percurso apontam de modo mais evidente.

Vimos, de início, que o Brasil emerge como Nação inserido em um contexto de expansão colonial europeia, e que este processo – ainda que correndo o risco de sermos repetitivos, não deixaremos de pontuar – caracteriza-se pela violência imposta pelos colonizadores contra os colonizados. Urge que discursos, supostamente neutros, no sentido de que a colonização representou um caminho para o progresso e o acesso à modernidade sejam fortemente questionados, veementemente impugnados: a modernidade prometida jamais foi implantada e o que se verificou foi um longo e duradouro processo de expropriação de riquezas, de aniquilação de culturas, de escravização de povos. Reafirmar esse contexto inicial afigura-se fundamental neste momento por uma razão muito simples: é como decorrência direta destas circunstâncias fáticas que emergem os dois fenômenos sociais que constituem, afinal, o cerne de nossa investigação.

Com efeito, o sistema colonial vigente no Brasil por mais de trezentos anos baseou-se – conforme mencionamos quase que exaustivamente – na articulação de três elementos: monocultura, cultivo em grandes propriedades, e utilização de mão-de-obra escravizada. Tal

---

<sup>132</sup> In: ORLANDI, Eni. **Discurso e leitura** – 8ª ed. – São Paulo: Cortez, 2008, p. 116.

configuração foi fundamental para a deflagração de duas dinâmicas que conformam as relações sociais na sociedade brasileira: de um lado, a acumulação de riqueza e poder por uma parcela muito específica da população, os proprietários de terra, a quem restou viabilizada a constituição de uma classe, coesa na defesa de seus interesses e influente nos processos de tomada de decisões políticas e institucionais: as oligarquias agrárias; de outro lado, impõe-se reconhecer que decorre também da estrutura implantada durante a vigência do sistema colonial a atribuição originária de posições diferentes na hierarquia social em relação a brancos e negros, sendo a partir desta definição de categorias que passaria a se dar, a partir de então, a dinâmica de produção e reprodução de desigualdades raciais em nosso País.

Essa conformação inicial revela-se fundamental para a compreensão do modo como, ao longo de todo o período que foi objeto de nossa pesquisa, se deu o embate de forças políticas e sociais no momento da produção de marcos normativos voltados à regulamentação da propriedade da terra. Evidentemente não se trata aqui, e jamais pretendemos fazê-lo, de afirmar que a busca de grandes proprietários de terras pela manutenção de sua condição de riqueza e poder possa, ou deva, ser analisada apenas a partir do viés das relações raciais. Acabamos de mencionar que as oligarquias agrárias constituíram uma classe extremamente poderosa e influente, ou seja, não ignoramos o fato de que as disputas relacionadas à estrutura fundiária brasileira envolvem também aspectos econômicos e, em especial, uma questão de classe que coloca em polos opostos proprietários e não-proprietários. Contudo, e aqui acreditamos que reside o ponto fundamental de nossa abordagem, quando colocamos a questão racial no centro da análise evidencia-se, de forma incontestável, que a classe dos não-proprietários negros foi especialmente prejudicada ao longo deste processo, dado que, para além de embates erigidos a partir de um viés de classe, contra ela sempre pesou a questão racial, a rejeição da negritude, cuja expressão máxima reside na atribuição de uma posição inferior na hierarquia social, posição essa que as elites, proprietárias de terras ou não, procuraram desde sempre, e com todos os meios disponíveis, garantir que jamais fosse alterada em termos estruturais.

A propósito, vimos que a Lei de Terras de 1850 foi editada em meio a um contexto político e social no qual a extinção formal da escravidão legalizada se anunciava como um caminho irreversível, e, ainda, que tal circunstância acarretava a necessidade de serem resolvidos dois dilemas. Um primeiro problema que decorria do fato de já se vislumbrar no horizonte o fim da escravidão – e que, mais concretamente, decorria também da extinção do tráfico de negros africanos tornado ilegal naquele mesmo ano de 1850 – diz respeito à

necessidade de substituir a mão-de-obra escrava nas lavouras nacionais. Percebam: substituir. Extinta a escravidão, era necessário substituir o negro. É dizer, e assim pensavam as oligarquias agrárias brasileiras, o negro não servia para o trabalho livre. Uma vez que a escravidão enfim tivesse sido extinta, alguém precisaria fazer, na condição de trabalhador livre, assalariado, o trabalho que antes o negro africano fazia em regime de cativo. O segundo problema posto pela perspectiva do fim da escravidão consistia na necessidade de definir uma identidade nacional que ocultasse a negritude. Aqui se fez presente a colonialidade em toda a sua potência: a figura do negro representava atraso, indolência, subdesenvolvimento, ao passo que a figura do branco europeu era sinônimo de dinamismo, desenvolvimento, progresso. Ora, evidentemente a partir do momento que a escravidão fosse posta a termo, e, como consequência – em tese – natural se passasse a garantir a igualdade formal entre todos os cidadãos que integram a nossa sociedade, excluir o negro da imagem de povo brasileiro que se pretendia consolidar e difundir representava uma condição inafastável para incluir o Brasil no caminho do progresso.

O resultado da articulação entre ideologias vigentes e produção normativa foi a edição de uma lei que, na prática, impedia o acesso de negros à propriedade da terra e, mais do que isso, criava óbices quase intransponíveis à regularização da posse da terra eventualmente exercida por grupos de negros africanos. Some-se a isso a opção por favorecer a imigração europeia, solução que, no pensamento da elite, resolvia os dois problemas antes referidos: garantia o fornecimento de mão-de-obra para as lavouras, e ainda fazia ingressar em nossa sociedade, marcadamente enegrecida, um contingente fabuloso de imigrantes brancos. Esta solução representou um importante agravamento da condição dos negros, na medida em que viabilizou a reprodução, em nível estrutural, de assimetrias raciais que antes existiam apenas sob o signo do regime de cativo. Ao longo da realização da pesquisa, em vários momentos nos questionamos: *o que teria acontecido se, quando da edição da Lei de Terras de 1850, uma política de reconhecimento de direito à propriedade da terra tivesse sido gestada levando em consideração o enorme contingente de negros africanos que, em alguns anos, ver-se-ia livre do regime de cativo?* É claro que não há resposta para esta pergunta. O que podemos afirmar, no entanto, é que propostas no sentido da fixação dos escravizados em terras próprias, com incentivos para produzirem em áreas menores de terra, chegaram a existir, tanto antes da edição da Lei de Terras como depois, no período da campanha abolicionista. Vimos, porém, que as condições sociais vigentes impediam que qualquer proposição nesse sentido avançasse.



Mais de um século passou-se entre a edição da Lei de Terras de 1850 e a promulgação do Estatuto da Terra, no ano de 1964. E o que se verificou em termos de alterações na estrutura agrária brasileira neste longo interregno foi o aumento da concentração fundiária e o agravamento das desigualdades entre brancos e negros. Os quilombos, formas de organização dos negros que representavam a resistência dos afrodescendentes ao regime de cativeiro e uma alternativa em termos de exploração da terra noutras bases, que não o tripé monocultura - grande propriedade - trabalho escravo, foram invisibilizados nos planos político, econômico e social. Vimos, a propósito, que a partir da virada do Século XIX para o Século XX a estratégia das elites nacionais, no que tange à questão racial, sofreu uma mudança fundamental: discursos abertamente racistas deram lugar à ocultação da questão racial e ao deslocamento dos debates sobre desigualdades entre brancos e negros para o campo dos dilemas econômicos e de classes. Essa guinada representou um movimento fundamental para a manutenção das desigualdades e a reprodução do racismo, uma vez que, como decorrência do deslocamento do debate para o campo das desigualdades econômicas ou de classes, dois efeitos se fizeram sentir: de um lado, a cooptação seletiva de negros para ascenderem socialmente foi adotada como estratégia de enfraquecimento do poder de agência de movimentos negros – ora, se alguns negros tinham condições de vencer as barreiras sociais que impediam o progresso da maioria, a ideia que se pretendia transmitir é que não haveriam, então, barreiras estruturais à ascensão de qualquer pessoa negra, de modo que não seria necessário demandar por mudanças de ordem estrutural para, enquanto negro, ascender socialmente; de outro lado, a invisibilização de contradições de ordem racial viabilizou a edição de todo um arcabouço normativo que simplesmente desconsiderou o fato de que opera no Brasil um sistema de opressão racial, que jamais logrou oferecer a negros e brancos as mesmas possibilidades de mobilidade social, pelo contrário, a arquitetura voltou-se sempre à manutenção das posições majoritariamente ocupadas pelas categorias sociais.

É, pois, neste contexto que o Estatuto da Terra é promulgado, em 1964. Alinhado com os ideais desenvolvimentistas adotados pelo regime autoritário instaurado através do golpe militar deflagrado naquele mesmo ano, o Estatuto da Terra representou, em termos práticos, a opção pelo favorecimento do latifúndio e pela quase aniquilação de qualquer forma de exploração da propriedade rural que não a plantação em grandes extensões de terra voltada ao mercado agroexportador. Não é casual que lideranças de movimentos camponeses tenham sido caçadas Brasil afora, e que negros organizados em pequenas comunidades produtoras em regime de subsistência tenham sido alvo de todo tipo de violência e expropriação por parte de

latifundiários. Nenhuma forma de exploração do campo interessava que não a *empresa rural*, criada pelo Estatuto da Terra, mas que não passava de uma denominação nova para aquilo que sempre existiu na estrutura fundiária brasileira: o latifúndio. O resultado, como não poderia deixar de ser, foi o aumento exponencial dos conflitos por terras no campo brasileiro e o acentuamento do êxodo rural: entre os anos de 1965 e 1985 o Brasil passa a ter a maioria de sua população vivendo nas cidades, e não mais no campo, e, claro, para os negros esse processo representou a ocupação irregular do solo urbano, deu-se, assim, a formação das favelas.

É interessante observar aqui como os marcos normativos, produzidos a partir de uma ideologia racista, induziram resultados que, do ponto de vista prático, reforçavam as crenças na inferioridade dos negros. A Lei de Terras de 1850 ocasionou um processo de exclusão do acesso à propriedade da terra que atingiu de formas completamente diferentes negros e brancos: aos imigrantes brancos foi franqueado tornarem-se proprietários de terras, seja através de políticas específicas de imigração, seja por meio do trabalho livre assalariado; aos negros jamais foi viabilizada essa condição, de tal modo que essa dinâmica, pensada em termos mais amplos, legitimou os discursos no sentido de que somente os brancos progrediram na condição de lavradores. O Estatuto da Terra de 1964, por sua vez, para além de haver sido editado sem prever qualquer mecanismo de fomento ou proteção às formas de organização campestres desenvolvidas por negros em várias regiões do País, foi ainda implementado em meio a uma realidade de violência e expropriação contra afrodescendentes no campo, circunstância que contribuiu para o êxodo dessas populações e seu deslocamento para as periferias urbanas, onde, ao formarem as favelas, tornaram-se a expressão máxima da marginalização em nossa sociedade.

Finalmente, vimos que a Constituição Federal de 1988, promulgada em um contexto de redemocratização, voltada no plano normativo para uma ideia de pluralismo jurídico, representou um avanço importante no trato das questões raciais, notadamente ao reconhecer o direito à titulação da propriedade em favor de remanescentes de quilombos que ainda ocupem as respectivas áreas. Enfim o quilombo ressurgia do ostracismo de quase um século e emergia ressignificado, representando o resgate da luta antirracista, a busca pelo questionamento de todo um sistema organizado de opressão racial. A guinada ideológica ocorrida no interior do movimento negro na transição da década de 1970 para a década de 1980 representou um fator determinante na ocorrência deste movimento de valorização do quilombo, e foi, ainda, fundamental na definição das pautas que chegariam aos debates travados na Assembleia

Nacional Constituinte. Neste fórum, porém, vimos que, a despeito dos avanços conquistados pela população negra em termos de reconhecimento de direitos e sua inserção no texto constitucional, bloqueios ainda assim fizeram-se presentes e impediram que as conquistas fossem mais efetivas. Aliás, em termos de efetividade, a persistência da obstrução do acesso de negros à propriedade da terra revela-se também presente quando constatamos que mesmo após haver sido reconhecido no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o direito à propriedade da terra de quilombolas segue encontrando embaraços de toda sorte para ser efetivamente implementado, seja através de questionamentos judiciais, seja através da mora do poder público em promover a aplicação do dispositivo constitucional.

Nossa investigação evidencia, portanto, que se alguém se propuser a examinar os marcos normativos que selecionamos procurando identificar nos respectivos processos deliberativos manifestações explícitas no sentido de que aos negros deveria ser obstado o acesso da propriedade da terra em nosso país, o que essa pessoa encontrará pode conduzir, num primeiro momento, à ideia equivocada de que racismo e concentração fundiária são temas dissociados. Quando, porém, ampliamos nossa lente de análise e examinamos o contexto histórico no qual se deu a produção de cada marco normativo, as crenças e ideologias vigentes na sociedade, veiculadas na imprensa, e expressadas no parlamento, e a isto associamos o modo como as legislações foram, ou não, implementadas, pensamos que a relação entre racismo estrutural e concentração fundiária afigura-se indiscutivelmente evidenciada. Mais do que isso, acreditamos que os processos de invisibilização e ocultação de determinados conflitos e sujeitos que, vimos, funcionaram como mecanismos poderosos de manutenção de determinadas posições na hierarquia social, tornam ainda mais evidente que não apenas racismo e concentração fundiária se relacionam, mas que essa relação não é casual, não é colateral, não é uma mera consequência de aspectos econômicos ou sociais: é, ao contrário, fruto de uma estratégia mais ampla de preservação de privilégios brancos que tem, como outra face, a manutenção de desigualdades categóricas em desfavor de negros. Daí que, em nossa percepção, a confluência de todos os elementos levados em consideração em nossa pesquisa coloca em evidência que, ao fim e ao cabo, o racismo está além da superfície dos acontecimentos, está além da média duração dos ciclos econômicos, representando, enfim, a longa duração.

## REFERÊNCIAS

### Referências legislativas

BRASIL, Constituição Federal da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 15/07/2022.

BRASIL, Decreto n.º 4.887, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm)> Acesso em: 15/07/2022.

BRASIL, Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/10601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm)> Acesso em: 15/07/2022.

BRASIL, Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm)> Acesso em: 15/07/2022.

### Referências bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio H. H. de. **Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro**. In: Dados – Revista de Ciências Sociais, v. 31, n. 1, Rio de Janeiro, 1988.

ABRAMS, Philip. **Historical Sociology** – Ithaca, New York: Cornell University Press, 1982.

ADAMS, Julia; CLEMENS, Elisabeth; ORLOFF, Ann Shola. **Introduction: social theory, modernity and the three waves of historical sociology**. In: \_\_\_\_\_ (eds.). *Remaking modernity: politics and processes in historical sociology* – London: Duke University, 2005.

ALBUQUERQUE, Wlamyra R. de. **Uma história do negro no Brasil** / Wlamyra R. de Albuquerque, Walter Fraga Filho – Salvador: Centro de Estudos Afro-Orientais; Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2006.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Breno de. **Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização e movimentos sociais**. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 6, n. 1, Rio de Janeiro, maio de 2004.

ALMEIDA, Silvio. **Racismo estrutural** – São Paulo: Sueli Carneiro / Pólen, 2019.

AMORM, Liliane Pereira de; TÁRREGA, Maria Cristina. **O acesso à terra: a Lei de Terras “1850” como obstáculo ao direito territorial quilombola**. In: Emblemas – Revista da Unidade Acadêmica Especial de História e Ciências Sociais – UFG, v. 16, n. 1, Goiânia, janeiro a junho de 2019.

ANDRADE, Lúcia; TRECCANI, Girolamo. **Terras de Quilombo**. In: Direito Agrária Brasileiro / Raimundo Laranjeira (organizador) – São Paulo: LTr Editora, 2000.

ANDREWS, George Reid. **Negros e brancos em São Paulo (1888 – 1988)** – tradução: Magda Lopes; revisão técnica e apresentação: Maria Lígia Coelho Prado – Bauru-SP: EDUSC, 1998.

ANSLADI, Waldo. **Epílogo: la conformación de la matriz institucional del orden vigente. Una mirada de larga duración**. In: ANSALDI, Waldo; GIORDANO, Verónica. América Latina: la construcción del orden. Tomo II: de las sociedades de massa a las sociedades em procesos de reestructuración. 1ª ed., 1ª reimp. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ariel, 2019.

ANSALDI, Waldo; GIORDANO; Verónica. **América Latina: la construcción del orden. Tomo I: de la colônia a la disolución de la dominación oligárquica** – 1ª ed. Ampliada – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ariel, 2016.

\_\_\_\_\_. **América Latina: la construcción del orden. Tomo II: de las sociedades de masas a las sociedades en procesos de reestructuración** – 1ª ed., 1ª reimp. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ariel, 2016.

ARANTES, Aldo. **A Constituição de 1988 e seu contexto histórico**. In: Por que a democracia e a Constituição estão sendo atacadas? / Aldo Arantes (organizador) – 2ª tiragem – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

AZEVEDO, Célia Maria Marinho de. **Onda negra medo branco: o negro no imaginário das elites do Século XIX** – 2ª ed. – São Paulo: Annablume, 2004.

BAGGIO, Roberta Camineiro; BERNI, Paulo Eduardo de Oliveira. **Contribuições da Sociologia Histórica ao Constitucionalismo Latino-Americano**. In: Teorias críticas e crítica ao direito: volume II / organizador: José Ricardo Cunha – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

BENTO, Maria Aparecida Silva. **Branqueamento e branquitude no Brasil**. In: Psicologia Social do Racismo: estudos sobre branquitude e branqueamento no Brasil / Iray Carone, Maria Aparecida Silva Bento (organizadoras). 6ª ed. – Petrópolis-RJ: Editora Vozes, 2014.

BETHENCOURT, Francisco. **Racismos: Das Cruzadas ao século XX**. 1ª ed. – São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

BONILLA-SILVA, Eduardo. **Racismo sem racistas: o racismo da cegueira de cor e a persistência da desigualdade na América**. 1ª ed. – São Paulo: Perspectiva, 2020.

BOSENBECKER, Patrícia. **Sociologia histórica: releituras e perspectivas**. In: Temporalidades – Revista de História, v. 8, n. 2, Belo Horizonte, maio-agosto de 2016.

BOSI, Alfredo. **Dialética da Colonização** – 4ª ed., 11ª reimp. – São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

BOTH DA SILVA, Márcio Antônio. **Lei de Terras de 1850: lições sobre os efeitos e os resultados de não se condenar “uma quinta parte da atual população agrícola”**. In: Revista Brasileira de História, v. 35, n. 70, São Paulo, 2015.

BRAUDEL, Fernand. **A Longa Duração**. In: \_\_\_\_\_. História e Ciências Sociais. 6ª ed. Tradução de Rui Nazaré – Lisboa: Editorial Presença, 1990.

BRUNO, Regina. **O Estatuto da Terra: entre a conciliação e o confronto** - In: Revista Estudos Sociedade e Agricultura, n. 5, novembro de 1995.

BUAINAIN, Antônio Márcio. **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: Editora da Unicamp, 2008.

BURKE, Peter. **A Revolução Francesa da historiografia: a Escola dos Annales 1929-1989**. Tradução Nilo Odália – São Paulo: Editora Universidade Estadual Paulista, 1991.

CAMARGO, Aspásia. **A questão agrária: a crise de poder e reformas de base (1930-1964)**. In: O Brasil republicano, v. 10: sociedade e política (1930-1964) / por Ângela Maria de Castro Gomes [et al.]; introdução geral de Sérgio Buarque de Holanda. – 9ª ed. - Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

CAMPOS, Andreilino. **Do quilombo à favela: a produção do ‘espaço criminalizado’ no Rio de Janeiro** – 3ª ed. – Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2010.

CAMPOS, Luiz Augusto. **Racismo em três dimensões: uma abordagem realista-crítica**. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS, v. 32, n. 95, São Paulo, 2017.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. **Lanterna na popa: memórias** – Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

CARVALHO, José Murilo de. **Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual**. In: Revista Dados, v. 40, n. 2, Rio de Janeiro, 1997.

\_\_\_\_\_. **A construção da ordem: a elite política imperial / Teatro de sombras: a política imperial** – 4ª ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CARVALHO FILHO, José Juliano de. **Política fundiária: oportunidades perdidas, revolução cultural e Lampedusa**. In: São Paulo em Perspectiva, v. 11, n. 2, São Paulo, abril-junho de 1997.

CÉSAIRE, Aimé. **Discurso sobre o colonialismo**. Tradução de Cláudio Willer. Ilustração de Marcelo D’Saete. Cronologia de Rogério de Campos – São Paulo: Veneta, 2020.

Conflitos no Campo – Brasil. 2003. [Coordenação: Antônio Canuto, Cássia Regina da Silva Luz e José Batista Gonçalves Afonso] – [Goiânia]: CPT Nacional – Brasil, 2003.

CORRÊA, Mariza. **As ilusões da liberdade: a Escola Nina Rodrigues e a antropologia no Brasil** – 2ª ed. rev. – Bragança Paulista: Editora da Universidade São Francisco, 2001.

CRACCO, Rodrigo Bianchini. **A longa duração e as estruturas temporais em Fernand Braudel: de sua tese O Mediterrâneo e o Mundo Mediterrânico na Época de Felipe II até o artigo História e Ciências Sociais: a longa duração (1949-1958)** – Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Assis, 2009.

CUNHA JR., Henrique Antunes. **Quilombo: patrimônio histórico e cultural**. In: Revista Espaço Acadêmico, n. 129, fevereiro de 2012.

D'ADESKY, Jacques. **Pluralismo étnico e multiculturalismo: racismos e antirracismos no Brasil** – Rio de Janeiro: Pallas, 2001.

DÉLOYE, Yves. **Sociologia Histórica do Político**. Trad. Maria Dolores Prades – Bauru, SP: EDUSC, 1999.

DIAS PAES, Mariana Armond. **Escravos e terras entre posses e títulos: a construção social do direito de propriedade no Brasil (1835-1889)**. 2018. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

DOGAN, Matei; PAHRE, Robert. **Las Nuevas Ciéncias Sociales: La marginalidad creadora**. Tradução Argelia Castillo – México D.F.: Editorial Grijalbo, 2013.

DOMINGUES, Petrônio. **Movimento negro brasileiro: alguns apontamentos históricos**. In: Revista Tempo, v. 12, n. 23, Universidade Federal Fluminense - Rio de Janeiro, 2007.

\_\_\_\_\_. **Movimento negro brasileiro: história, tendências e dilemas contemporâneos**. In: Dimensões – Revista do Programa de Pós-Graduação em História da UFES – v. 21 – 2008.

DOMINGUES, Petrônio; GOMES, Flávio. **Histórias dos Quilombos e memórias dos Quilombolas no Brasil: revisitando um diálogo ausente na Lei n.º 10.639/2003**. In: Revista da ABPN - v. 5, n. 11, julho-outubro de 2013.

DREIFUSS, René Armand. **1964: A conquista do Estado – ação política, poder e golpe de classe** – Petrópolis-RJ: Editora Vozes, 1981.

FANON, Frantz Omar. **Racismo e cultura** – Brasil: Terra Sem Amos, 2021.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro** – São Paulo: Companhia das Letras, 2021.

FERNANDES, Florestán. **Mudanças sociais no Brasil: aspectos do desenvolvimento da sociedade brasileira**. 3ª ed. - São Paulo: Difel, 1979.

\_\_\_\_\_. **A integração do negro na sociedade de classes**. 6ª ed. – São Paulo: Editora Contracorrente, 2021.



FIABANI, Adelmir. **Os novos quilombos: luta pela terra e afirmação étnica no Brasil [1988-2008]** – Tese (Doutorado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISSINOS, São Leopoldo, 2008.

FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. **Homens livres na ordem escravocrata** – 4ª ed. – São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 1997.

FREYRE, Gilberto. **Casa-Grande & Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal** – 51ª ed. – São Paulo: Global, 2006.

GADELHA, Regina Maria D'Aquino Fonseca. **A Lei de Terras (1850) e a abolição da escravidão: capitalismo e força de trabalho no Brasil do Século XIX**. In: Revista de História da Universidade de São Paulo – n. 120, janeiro a julho de 1989.

GASPARI, Élio. **A Ditadura Acabada** – edição digital – Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2016.

GIORDANO, Verónica. **Ciudadanas incapaces: la construcción de los derechos civiles de las mujeres en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en el siglo XX**. – 1ª ed. – Buenos Aires: Teseo, 2012.

GOMES, Flávio dos Santos. **Mocambos e quilombos: uma história do campesinato negro no Brasil** – São Paulo: Claro Enigma, 2015.

GOMES, Lilian Cristina Bernardo. **O direito quilombola e democracia no Brasil**. In: Revista de Informação Legislativa – ano 50, n. 199 – julho-setembro de 2013.

GONZÁLES, Lélia; HASENBALG, Carlos. **Lugar de Negro** – Rio de Janeiro, Marco Zero, 1982.

GORENDER, Jacob. **Brasil em Preto & Branco: o passado escravista que não passou** – São Paulo: Editora SENAC, 2000.

\_\_\_\_\_. **O Escravismo Colonial** – 1ª ed. – São Paulo: Expressão Popular / Perseu Abramo, 2016a.

\_\_\_\_\_. **A Escravidão Reabilitada** - 1ª ed. – São Paulo: Expressão Popular / Perseu Abramo, 2016b.

GRACIARENA, Jorge. **Poder y clases sociales en el desarrollo de America Latina** – Buenos Aires: Paidós, 1967.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. **Combatendo o racismo: Brasil, África do Sul e Estados Unidos**. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 14, n. 39, São Paulo, fevereiro de 1999.

\_\_\_\_\_. **Democracia racial: el ideal, el pacto y el mito**. In: Estudios Sociológicos, Vol. 20, No. 59 - pp. 305-333. Colegio de Mexico, may.-aug. de 2002.

\_\_\_\_\_. **Preconceito de cor e racismo no Brasil**. In: Revista de Antropologia da Universidade de São Paulo, v. 47, n. 1, São Paulo, junho de 2004.

\_\_\_\_\_. **Entrevista com Carlos Hasenbalg**. In: Tempo Social, v. 18. n. 2, São Paulo, 2006.

\_\_\_\_\_. **Racismo e antirracismo no Brasil** – 3ª ed. – São Paulo: Editora 34, 2009.

\_\_\_\_\_. **Classes, raças e democracia** – 2ª ed., rev. – São Paulo: Editora 34, 2012.

GUIMARÃES, Elione Silva. **Múltiplos viveres de afrodescendentes na escravidão e no pós-emancipação: família, trabalho, terra e conflito (Juiz de Fora – MG, 1828-1928)** – São Paulo: Annablume; Juiz de Fora: Funalfa Edições, 2006.

HANCHARD, Michael George. **Orpheus and power: the *movimento negro* of Rio de Janeiro and São Paulo, Brazil, 1945-1988** – New Jersey: Princeton University Press, 1994.

HARTUNG, Miriam Furtado. **O sangue e o espírito dos antepassados: escravidão, herança e expropriação no grupo negro Invernada Paiol de Telha – PR** – Florianópolis: NUER/UFSC, 2004.

HASENBALG, Carlos. **Discriminação e desigualdades raciais no Brasil** – 2ª ed. – Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2005.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil** – 27ª ed., 6ª reimp. – São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

HUNTINGTON, Samuel P.. **A terceira onda: a democratização do final do Século XX**. Tradução de Sérgio Goes de Paula – São Paulo: Editora Ática, 1994.

IANNI, Octávio. **Escravidão e racismo** – 2ª ed. revista e acrescida do apêndice – São Paulo: Editora Hucitec, 1988.

\_\_\_\_\_. **A Idéia de Brasil Moderno** – 1ª ed., 2ª reimp. – São Paulo: Editora Brasiliense S.A., 1996.

IOTTI, Luiza Horn. **A política imigratória brasileira e sua legislação – 1822 – 1914**. In: Anais eletrônicos do X Encontro Estadual de História – Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Santa Maria, 2010 – disponível em: <[http://www.eeh2010.anpuh-rs.org.br/resources/anais/9/1273883716\\_ARQUIVO\\_OBRASILEAIMIGRACAO.pdf](http://www.eeh2010.anpuh-rs.org.br/resources/anais/9/1273883716_ARQUIVO_OBRASILEAIMIGRACAO.pdf)> Acesso em 13/01/2022.

JACCOUD, Luciana. **Racismo e República: o debate sobre branqueamento e a discriminação racial no Brasil**. In: As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição / Mário Theodoro (org.), Luciana Jaccoud, Rafael Osório, Sergei Soares. – Brasília: Ipea, 2008.

JUCÁ, Joselice. **A questão abolicionista na visão de André Rebouças**. In: Caderno de Estudos Sociais, n. 2, Recife: julho-dezembro de 1988.

KÖSSLING, Karin Sant’Anna. **Movimentos negros e suas lutas**. In: Revista Tempo Histórico, v. 14, n. 1, São Paulo, 1º semestre de 2010.

LALLAMET, Michel. **História das ideias sociológicas: das origens a Max Weber**. Tradução de Ephraim F. Alves. 4ª ed. – Petrópolis-RJ: Editora Vozes, 2008.

LEITE, Ilka Boaventura. **Quilombos e quilombolas: cidadania ou folclorização?** In: Horizontes Antropológicos, ano 5, n. 10, Porto Alegre, maio de 1999.

\_\_\_\_\_. **Os quilombos no Brasil: questões conceituais e normativas**. In: Etnográfica, v. 4 (2), 2000.

\_\_\_\_\_. **O legado do testamento: a Comunidade de Casca em perícia** – 2ª Ed. – Porto Alegre: Editora da UFRGS / Florianópolis: NUER/UFSC, 2004a.

\_\_\_\_\_. **Expropriação e violência nos campos de Guarapuava**. In: O sangue e o espírito dos antepassados: escravidão, herança e expropriação no grupo negro Invernada Paiol de Telha – PR / Miriam Furtado Hartung – Florianópolis: NUER/UFSC, 2004b.

\_\_\_\_\_. **O projeto político quilombola: desafios, conquistas e impasses atuais**. In: Estudos Feministas, n. 16 – Florianópolis, setembro – dezembro de 2008.

\_\_\_\_\_. **Humanidades insurgentes: conflitos e criminalização dos quilombos.** In: Cadernos de debates Nova Cartografia Social: Territórios quilombolas e conflitos / Alfredo Wagner Berno de Almeida (Orgs)... [et al]. – Manaus: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia / UEA Edições, 2010.

LESSA, Renato. **A Invenção Republicana: Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República brasileira.** Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1988.

\_\_\_\_\_. Apresentação em: A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo / Adriano Pilatti – 4ª ed. – Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2020.

LIEBERSON, Stanley. **Small N's and Big Conclusions: An Examination of the Reasoning in Comparative Studies Based on a Small Number of Cases.** In: Social Forces, v. 70, 2ª ed., dezembro de 1991.

LIMA, Angela B. **Quem possui a terra, possui o homem: abolicionismo e democracia rural nas ideias agrárias de André Rebouças.** In: Revista PerCursos, v. 20, n. 43, Florianópolis, maio – agosto de 2019.

LINHARES, Maria Yedda Leite. **Terra prometida: uma história da questão agrária no Brasil** – Rio de Janeiro: Campus, 1999.

MARTINS, José de Souza. **Expropriação e violência: a questão política no campo** – São Paulo: Editora Hucitec, 1980.

\_\_\_\_\_. **Os camponeses e a política no Brasil** – Petrópolis-RJ: Editora Vozes, 1981.

\_\_\_\_\_. **A militarização da questão agrária no Brasil** – Petrópolis-RJ: Editora Vozes, 1985.

\_\_\_\_\_. **Caminhada no chão da noite: emancipação política e libertação nos movimentos sociais no campo** – São Paulo: Editora Hucitec, 1989.

\_\_\_\_\_. **Reforma agrária: o impossível diálogo** – 1ª ed. – São Paulo: Editora EDUSP, 2004.

MBEMBE, Achile. **Crítica da razão negra.** Tradução: Marta Lança – Lisboa: Antígona, 2014.

MEDEIROS, Leonilde Sérvalo. **Reforma Agrária no Brasil: História e Atualidade da Luta pela Terra no Brasil** – 1ª ed. – São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

MELLO, Luciana Garcia de. **Teoria pós-colonial e a política racial brasileira**. In: REALIS – Revista de Estudos AntiUtilitaristas e PosColoniais – v. 1, n. 1, Janeiro – Junho de 2011.

\_\_\_\_\_. **Da crítica à política: tensões entre reconhecimento e democracia racial na política de cotas da Ufrgs**. In: Civitas, v. 17, n. 2, Porto Alegre, maio – agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. **O mito da democracia racial e a relação entre raça e política no Brasil: reflexões a partir de Carlos Hasenbalg**. In: Argumentos – v. 15, n. 2 – julho -dezembro de 2018.

MEMMI, Albert. **Retrato do colonizado precedido de retrato do colonizador**. Tradução de Marcelo Jacques de Moraes – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

MENEZES, Jaci Maria Ferraz de. **Abolição no Brasil: a construção da liberdade**. In: Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n.36, p. 83-104, dez.2009.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Sociologia histórica comparativa: questões metodológicas**. In: LOCUS – Revista de História. v. 4, n. 1, Juiz de Fora, MG, 1998.

MIGNOLO, Walter. **Desobediencia Epistémica: retórica de la modernidad, lógica de la colonialidad y gramática de la decolonialidad** – 2ª ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Del Signo, 2014.

MONSMA, Karl; SALLA, Fernando Afonso; TEIXEIRA, Alessandra. **A Sociologia Histórica: rumos e diálogos atuais**. In: Revista Brasileira de Sociologia, v. 6, n. 12, janeiro-abril de 2018.

MOORE JR., Barrington. **As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno**. Tradução de Maria Ludovina F. Couto. Capa de Gina de Azevedo. Lisboa: Edições Cosmos, 1967.

MOREIRA, Adilson José. **O que é discriminação?** – Belo Horizonte: Letramento / Casa do Direito / Justificando, 2017.

MORISSAWA, Mitsue. **A história da luta pela terra e o MST** – 3ª ed. – São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MOTTA, Márcia Maria Mendes. **Sesmarias e o mito da primeira ocupação**. In: Revista Ler História n. 45 – Lisboa, 2003.

\_\_\_\_\_. **Racismo recreativo** – São Paulo: Sueli Carneiro / Editora Jandaíra, 2020.

MULHALL, Terry; MORAIS, Jorge Ventura de. “**Mapeando o Reino**” da **Sociologia Histórica: Reflexões Acerca do Modelo Teórico-metodológico de Theda Skocpol**. In: BIB – Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais, n. 45 (1º semestre de 1998), Rio de Janeiro, RJ: Relume-Dumará/Anpocs, 1998.

MUNAGA, Kabengele. **Uma abordagem conceitual das noções de raça, racismo, identidade e etnia**. Palestra proferida no 3º Seminário Nacional Relações Raciais e Educação-PENESB-RJ, em 05 de novembro de 2003. Disponível em: <<https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2009/09/Uma-abordagem-conceitual-das-nocoos-de-raca-racismo-dentidade-e-etnia.pdf>> Acesso em: 18/09/2020.

NABUCO, Joaquim. **Campanha abolicionista no Recife: eleições 1884** – Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2005.

NASCIMENTO, Abdias. **O Quilombismo** – 2ª ed. – Brasília / Rio de Janeiro: Fundação Palmares / OR Editor e Produtor, 2002.

\_\_\_\_\_. **O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado**. 1ª ed. – São Paulo: Perspectivas, 2016.

NOBRE, Marcos. **Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma** – São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

NUNES, Antônio José Avelãs. **Uma Introdução à Economia Política** – São Paulo: Quartier Latin, 2007.

OBERACKER JÚNIOR, Carlos H. **A colonização baseada no regime da pequena propriedade agrícola**. In: História Geral da Civilização Brasileira: v. 4 – Declínio e Queda do Império / Sérgio Buarque de Holanda (organizador) – 4ª ed. – São Paulo: Difusão Editorial, 1985.

OLIVEIRA, Dennis. **Racismo estrutural : uma perspectiva histórico-crítica**. 1ª ed. – São Paulo: Editora Dandara, 2021.

PALMEIRA, Moacir. **Modernização, Estado e Questão Agrária**. In: Estudos Avançados, v. 3, n. 7, São Paulo: Editora da USP, 1989.

PASTOR, Jaime. **Sociología Histórica y Relaciones Internacionales. Apuntes para un balance**. In: Revista Académica de Relaciones Internacionales, n. 5, noviembre de 2006, Universidad Autónoma de Madrid, España.

PIMENTEL, Maria do Rosário. **Viagem ao Fundo das Consciências: a escravatura na época moderna** – Lisboa: Edições Colibri, 1995.

PIRES, Thula Rafaela de Oliveira. **Estruturas intocadas: racismo e ditadura no Rio de Janeiro**. In: Revista Direito & Práxis, v.9, n.2, Rio de Janeiro, 2018.

\_\_\_\_\_. **Legados da liberdade**. In: Revista Culturas Jurídicas, v. 8, n. 20, mai./ago. de 2021.

PIZA, Edith. **Porta de vidro: Entrada para a branquitude**. In: Psicologia Social do Racismo: estudos sobre branquitude e branqueamento no Brasil / Iray Carone, Maria Aparecida Silva Bento (organizadoras). 6ª ed. – Rio de Janeiro: Vozes, 2014.

PRADO JR., Caio. **A Questão Agrária no Brasil** – 2ª ed. – São Paulo: Brasiliense, 1979.

\_\_\_\_\_. **Formação do Brasil Contemporâneo** – 1ª ed. – São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

PRIORE, Mary del; VENÂNCIO, Renato. **Uma história da vida rural no Brasil** – Rio de Janeiro: Ediouro, 2006.

QUIJANO, Aníbal; WALLERSTEIN, Immanuel. **La americanidad como concepto, o América en el moderno sistema mundial**. In: Revista Internacional de Ciencias Sociales, n. 134, Dezembro de 1992, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) / Comisión Española de Cooperación con la UNESCO / Centre UNESCO de Catalunya, España.

REIS, João José. **Quilombos e revoltas escravas no Brasil: “nos achamos em campo a tratar da liberdade”**. In: Revista USP n.º 28 – Dezembro de 1995/Feveireiro de 1996.

RIBAS, Luiz Otávio. **UDR e TFP: a força bruta que enterrou a reforma agrária na constituinte de 1987**. In: Revista Em Debate, n. 5, Florianópolis, 2011.

RIBEIRO, Anna Lyvia Roberto Custódio. **Racismo estrutural e aquisição da propriedade: uma ilustração na cidade de São Paulo** – São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

RIOS, Roger Raupp. **Direito da antidiscriminação: discriminação direta, discriminação indireta e ações afirmativas** – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

RODRIGUES, Henrique Estrada. **Lévi-Strauss, Braudel e o tempo dos historiadores**. In: Revista Brasileira de História – v. 29, n. 57 – São Paulo, 2009.

RODRIGUES, José Honório. **Conciliação e Reforma no Brasil -2ª ed.** – Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **O PCB: os dirigentes e a organização**. In: O Brasil republicano, v. 10: sociedade e política (1930-1964) / por Ângela Maria de Castro Gomes [et al.]; introdução geral de Sérgio Buarque de Holanda. – 9ª ed. - Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

SARMENTO, Daniel. **21 anos de Constituição de 1988: a Assembleia Constituinte de 1987/1988 e a Experiência Constitucional Brasileira sob a Carta de 1988**. In: Direito Público. Porto Alegre, ano 7, n. 30, pp. 07-41, novembro-dezembro de 2009.

SCHUCMAN, Lia Vainer. **Entre o encardido, o branco e o branquíssimo: Branquitude, hierarquia e poder na cidade de São Paulo**. 2ª ed. – São Paulo: Veneta, 2020.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil – 1870-1930** – São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloísa Murgel. **Brasil: uma biografia** – edição digital – São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SILVA, Alcione Ferreira. **Concentração fundiária, quilombos e quilombolas: faces de uma abolição inacabada**. In: Revista Katál, v. 24, n. 3, Florianópolis, setembro a dezembro de 2021.



SILVA, José Gomes da. **A Reforma Agrária no Brasil; frustração camponesa ou instrumento de desenvolvimento?** – Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

\_\_\_\_\_. **Buraco negro: a reforma agrária na Constituinte de 1987-1988** – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

SILVA, Lígia Osório. **Terras devolutas e latifúndio: efeitos da Lei de 1850** – 2ª ed. – Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2008.

SKIDMORE, Thomas E.. **Preto no branco: raça e nacionalidade no pensamento brasileiro**. Tradução de Raul de Sá Barbosa – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

SKOCPOL, Theda. **Emerging agendas and recurrent strategies in historical sociology**. In: \_\_\_\_\_. *Vision and method in historical sociology* – Cambridge: Cambridge University, p. 356-391, 1984.

\_\_\_\_\_. **A imaginação histórica da sociologia**. Tradução de Richard Miskolci. In: *Estudos de Sociologia / Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara*. – v. 9, n. 16 – Araraquara, SP: UNESP/FCLAR, Laboratório Editorial, 2004.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. **A democracia interrompida** – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

STÉDILE, João Pedro. **A questão agrária no Brasil: programas de reforma agrária 1946-2003** – 2ª ed. – São Paulo, Editora Expressão Popular, 2012.

TAGLIETTI, Dabilio Batista. **A Natureza Social e Econômica da Lei de Terras de 1850**. In: *Revista de Ciências Humanas*. v. 6, n. 7, 2005.

TILLY, Charles. **Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes**. Versión española de Ana Balbás – Madrid: Alianza Editorial S.A., 1991.

\_\_\_\_\_. **Durable inequality** – Berkeley e Los Angeles, California: University of California Press, 1998.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Terras de quilombo: caminhos e entraves do processo de titulação** - Belém: Secretaria Executiva de Justiça. Programa Raízes, 2006.

VIANA, Oliveira. **Instituições políticas brasileiras** – Brasília: Senado Federal – Conselho Editorial, 2019.

VITÓRIA, Paulo Renato. **A Colonização das Utopias: e outras consequências da assimilação acrítica dos principais discursos ocidentais sobre democracia e direitos humanos.** In: Revista Direitos Humanos e Democracia – v. 26, n. 2 – Curitiba, maio/agosto de 2018.