

7

7

SETEMBRO 1985

CADERNOS

DCP

DEPARTAMENTO  
DE CIÊNCIA POLÍTICA

FACULDADE DE FILOSOFIA  
E CIÊNCIAS HUMANAS

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

CADERNOS DCP

CADERNOS DO  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

CADERNOS DO  
DEPARTAMENTO  
DE CIÊNCIA POLÍTICA

---

Setembro de 1985

N.º 7

---

*Esta publicação pode ser adquirida junto ao*

Departamento de Ciência Política, FAFICH/UFMG  
Rua Carangola, 288 — 4º andar  
30000 Belo Horizonte, MG

*ou solicitada pelo Reembolso à*

Editora UFMG — CP 1261 — 30000 Belo Horizonte, MG

OPINION  
ARTAMENTO  
CONTO

Cadernos do Departamento de Ciência Política, nº 7 — setembro  
1985

Belo Horizonte, DCP/FAFICH

188 p.

1. Teoria Política — Periódico. 2. Política Brasileira —  
Periódico. 3. Política Latino-Americana — Periódico.

CDU 32  
CDD 320

## SUMÁRIO

MUDANÇA POLÍTICA NO BRASIL: ABERTURAS, PERSPECTIVAS E MIRAGENS Fábio Wanderley Reis .....	11
DESENVOLVIMENTO, IGUALDADE E DEMOCRACIA: OS PROSPECTOS DA TRANSIÇÃO POLÍTICA NO BRASIL Antônio Octávio Cintra e Luís Aureliano Gama de Andrade .....	37
PARTICIPAÇÃO E COMPORTAMENTO POLÍTICO Mônica Mata Machado de Castro .....	57
SOCIEDADE E POLÍTICA(S) NA FRONTEIRA AMAZÔNICA: INTERPRETAÇÕES E (CONTRA) ARGUMENTOS Bernardo Sorj e Malori J. Pompermayer .....	85
A AUTOCONSTRUÇÃO COMO BASE DE UMA POLÍTICA HABITACIONAL: ALTERNATIVA OU MITO? Sérgio de Azevedo .....	103
FENÔMENOS DE MASSA NA SOCIEDADE OLIGARQUICA: O DESPONTAR DA MODERNIDADE EM ARIEL DE RODÓ Antônio Mitre .....	137
INTERNACIONALIZAÇÃO DA ECONOMIA, INTEGRAÇÃO REGIONAL E O CONTEXTO LATINO-AMERICANO Celson J. da Silva .....	155

**ESCREVEM NESTE NÚMERO**

— ANTÔNIO FERNANDO MITRE

Professor do Departamento de Ciência Política  
Doutor em História pela Universidade de Columbia

— ANTÔNIO OCTAVIO CINTRA

Professor do Departamento de Ciência Política  
Doutor em Ciência Política pelo MIT

— BERNARDO SORJ

Professor do Departamento de Ciência Política  
Doutor em Sociologia pela Universidade de Manchester

— CELSON JOSÉ DA SILVA

Professor do Departamento de Ciência Política  
Doutor em Ciência Política pela Universidade de Heidelberg

— FÁBIO WANDERLEY REIS

Professor do Departamento de Ciência Política  
Doutor em Ciência Política pela Universidade de Harvard

— LUÍS AURELIANO GAMA DE ANDRADE

Professor do Departamento de Ciência Política  
Doutor em Ciência Política pela Universidade de Michigan

— MALORI JOSÉ POMPERMAYER

Professor do Departamento de Ciência Política  
Doutor em Ciência Política pela Universidade de Stanford

— MÔNICA MATA MACHADO DE CASTRO

Professora do Departamento de Ciência Política  
Mestre em Ciência Política pela UFMG

— SÉRGIO DE AZEVEDO

Professor do Departamento de Ciência Política  
Doutor em Sociologia pela Universidade de Louvain



## **SOCIEDADE E POLÍTICA(S) NA FRONTEIRA AMAZÔNICA: INTERPRETAÇÕES E (CONTRA) ARGUMENTOS**

*Bernardo Sorj  
Malori J. Pompermayer*

O objetivo desse trabalho é aproveitar colocações de estudo recentemente publicado em torno do caráter, significado e conseqüências da expansão da fronteira no Brasil<sup>1</sup> comparando-o com trabalho anterior sobre o mesmo tema<sup>2</sup>, para desenvolver certas reflexões sobre o assunto.

Nossa preocupação não é a de realizar discussão sistemática sobre a Amazônia, e sim concentrar-nos em problemas gerais de interpretação das transformações sociais em curso.<sup>3</sup> Pode-se dizer que existe uma defesagem entre a enorme quantidade de relatórios e informes técnico-descritivos, geralmente ligados ou encomendados por instituições governamentais brasileiras ou estrangeiras, e o limitado número de trabalhos de interpretação dos processos políticos e econômicos na Amazônia e sua relação com a realidade brasileira.<sup>4</sup>

---

1. Joe Foweraker, *Luta pela Terra: Economia Política da Fronteira Pineira do Brasil de 30 aos novos dias*, Rio de Janeiro, Zahar, 1982.

2. Otavio Guilherme Velho, *Capitalismo Autoritário e Campesinato*, São Paulo, Difel, 1976.

3. O problema ecológico e a questão indígena só serão marginalmente mencionados. O mesmo com relação a problemas históricos da formação social da região amazônica. A criação das rodovias Belém-Brasília e Transamazônica e da SUDAM (Superintendência da Amazônia) marca de certa forma o início da nova era de expansão da fronteira amazônica. A região Amazônica, neste trabalho, se refere àqueles territórios que compõem a Amazônia legal: os Estados do Amazonas, Pará, Acre, Mato Grosso, Goiás, Maranhão e os Territórios de Roraima, Rondônia e Acre.

4. Muitos dos esforços de interpretação são apenas panfletos de denúncia que, sem questionar sua importância ideológica, pouco acrescentam ao conhecimento social.



## A expansão amazônica e a sociedade brasileira

Dentro dos diversos estudos de interpretação da expansão da fronteira Amazônica, dois textos podem ser considerados centrais, tanto pelo valor intrínseco como por representarem um esforço de síntese com respeito à bibliografia contemporânea de interpretação do desenvolvimento brasileiro. O primeiro, de Otávio Velho, cujo horizonte interpretativo procura manter laços, ainda que seja para marcar as diferenças, com as grandes interpretações tradicionais da expansão da fronteira no Brasil. O segundo, de Joe Foweraker está mais enraizado no debate atual sobre o padrão de acumulação de capital dominante no Brasil nas últimas décadas e o papel ocupado dentro deste padrão pela pequena produção.

Embora na sua análise concreta o estudo de O. Velho só atinja os inícios da colonização na década de 70, constitui, sem dúvida, um dos esforços mais importantes e ambiciosos para explicar a colonização da Amazônia no desenvolvimento da sociedade brasileira. Dada, porém, a amplitude do trabalho, no sentido de abarcar interpretação de fenômenos diversos da vida brasileira, assim como outros casos históricos — particularmente a Rússia —, procuraremos focalizar as hipóteses de Velho no que diz respeito especificamente à questão da fronteira brasileira.

Partindo da hipótese de Turner sobre o papel da fronteira na determinação da natureza da sociedade americana, Velho se pergunta sobre a especificidade da fronteira no Brasil, desqualificando as respostas tradicionais que enfatizam a diferença de valores culturais dos pioneiros americanos com os bandeirantes brasileiros. A procura de uma resposta que focalize a questão das relações sociais na determinação das formas diferentes de colonização leva Velho a se utilizar da obra de Barrington Moore, para quem a origem das formas contemporâneas de ditadura e democracia se encontra na questão da organização do trabalho na agricultura. Simplificadamente, a primeira se ligaria às formas de organização repressiva do trabalho (coação extra-econômica), enquanto que a segunda se originaria na organização livre do trabalho, isto é, sobre bases de mercado. No caso americano, seria o triunfo deste que teria sustentado uma colonização aberta, em contraposição a outros casos — como o brasileiro — onde um capitalismo autoritário teria sustentado o desenvolvimento de uma fronteira fechada ao campesinato.

Otávio Velho procura desenvolver a interpretação de B. Moore sobre a origem do capitalismo autoritário, agregando ao marco explicativo deste a pressão internacional (comercial e, ou militar) que forçaria a centralização do poder em mãos do Estado. O capi-

talismo autoritário assim originado (repressão da força de trabalho + pressão internacional) se utilizaria do campesinato como base de acumulação de capital.

O campesinato constituiria, assim, no capitalismo autoritário, um modo de produção subordinado, cuja homogeneidade e permanência seriam asseguradas pela extração contínua de excedentes, em contraposição às situações de capitalismo burguês onde o campesinato sofreria um processo de diferenciação. Ao mesmo tempo, retomando Lenin, Velho considera a fronteira uma forma de adiar o aprofundamento do desenvolvimento capitalista na agricultura e sustenta que, no futuro, dado que nestas regiões surgiria um campesinato não subordinado, se dariam as condições para o desenvolvimento de um processo de sua diferenciação.

No Brasil, país onde a repressão da força de trabalho era dominante — através da produção de tipo "plantation" —, o campesinato nunca conseguiu deixar de ser um tipo marginal ou periférico à grande empresa. Porém, ter-se-ia gerado no Nordeste uma população rural excedente — seja em torno aos cataclismas naturais cíclicos, seja pela própria incapacidade da economia de absorver força de trabalho — que se transformou na base social potencial para a colonização de fronteira. Esta colonização espontânea, ter-se-ia dado de forma intermitente, para o Amazonas ou outras regiões, no decorrer do século. Será, porém, no bojo do regime autoritário surgido em 1964 que se atualizarão os planos da colonização da Amazônia, fundamentalmente através da criação de grandes estradas que cortariam a região.

A colonização da Amazônia pelo regime autoritário seria uma forma de limitar as veleidades das potências estrangeiras de internacionalizar a Amazônia, ao mesmo tempo em que daria um espaço ao capital estrangeiro para participar da "conquista" da Amazônia. A colonização funcionaria como um escoadouro da população nordestina excedente, ao mesmo tempo em que poderia ser a base da produção de alimentos para o mercado interno.

Finalmente, Velho coloca o problema do possível surgimento, na fronteira, de um campesinato independente que seria a base de um novo tipo de desenvolvimento social no campo. Reconhece, porém, que os interesses dos grandes proprietários possam levar a um enfrentamento e eventualmente à frustração dessa possibilidade.

O argumento de Velho, sem dúvida, está cheio de "insights", muitos dos quais infelizmente permanecem no trabalho como meras indicações. Procuraremos, aqui, limitar-nos a uma análise crítica de algumas teses da obra.



O conceito de autoritarismo, no livro, permanece nebuloso. As poucas referências que caracterizam este conceito se referem à predominância da instância política sobre a econômica. Sem entrar num debate sobre o sentido rigoroso desta definição, ela, em si mesma, não determina especificamente uma situação de regime autoritário. A não ser que Velho esteja encampando uma visão liberal tradicional que considera que a liberdade só é possível quando se dá um livre jogo das "forças do mercado", significando qualquer intervenção do Estado um atentado à liberdade. Como acreditamos que dificilmente este seja o caso da colocação de Velho, a questão do autoritarismo permanece com um marco teórico restrito e insuficientemente fundado no trabalho. Ao mesmo tempo, a experiência histórica mostra que a repressão do trabalho não é condição necessária para a existência de regimes autoritários.<sup>5</sup>

Esta questão se complica mais quando Velho utiliza seu marco interpretativo geral para entender o processo histórico brasileiro. A distinção entre capitalismo autoritário e "burguês", sem dúvida, é muita rica, particularmente pelo desejo de privilegiar a importância da política, porém genérica demais para ser aplicada, sem considerar outros elementos, para interpretar processos históricos concretos.<sup>6</sup> Velho não chega a cruzar sua tipologia com outras distinções teóricas presentes no texto, como aquelas ligadas à periodização do modo de produção capitalista, que são fundamentais para compreender quais são as forças sociais e interesses que dominam na formação social. Sem dúvida, não são a mesma coisa uma força social capitalista autoritária do século passado e, outra, onde domina o grande capital industrial monopólico. Da mesma forma, inexistente no trabalho de Velho uma caracterização mais aprofundada do desenvolvimento da agricultura brasileira e seu relacionamento como desenvolvimento do capitalismo na indústria.

Esse conjunto de limitações não poderia deixar de ter consequência sobre a análise da expansão da fronteira amazônica. Por um lado, perde-se a capacidade de caracterização da especificidade da colonização na Amazônia frente a outros processos

anteriores de colonização, no Brasil e em outros países. Em outras palavras, não é suficiente afirmar de forma geral que o capitalismo autoritário gera certos tipos de colonização de fronteira, sendo necessário analisar, concretamente, a partir do desenvolvimento das forças sociais e produtivas da sociedade, como se atuam os diversos projetos possíveis de colonização. Por sua vez, a não identificação do estágio e das características do desenvolvimento agrícola leva o autor a pensar na possibilidade de se seguir reproduzindo o padrão de expansão agrícola e sua relação com o desenvolvimento industrial. No caso, o campesinato continuaria a ser uma fonte importante de abastecimento de alimentos baratos para as populações assalariadas urbanas. Uma caracterização mais rigorosa do desenvolvimento da agricultura teria mostrado que o campesinato tradicional — de fronteira ou não — ocupa uma importância decrescente no abastecimento do mercado interno, dados os níveis crescentes de integração agroindustrial e modernização da agricultura brasileira. Além disso, teria levado à constatação de que o mítico campesinato de tipo familiar está surgindo, mas não na fronteira, e sim no bojo do processo de modernização da pequena produção tradicional.<sup>7</sup>

De qualquer maneira, o trabalho de Velho permanece como um dos esforços mais importantes de caracterização da expansão da fronteira brasileira dentro de um marco interpretativo mais amplo.

O livro mais recente de Joe Foweraker, embora tomando como referência central somente o caso brasileiro, tem uma perspectiva interpretativa igualmente ampla, no sentido de procurar colocar o desenvolvimento da fronteira no Brasil, e na Amazônia em particular, dentro de um marco interpretativo da sociedade brasileira em geral. Sua análise aborda a questão da dinâmica interna da fronteira em movimento nos últimos 50 anos e busca relacionar esta dinâmica específica à dinâmica da economia e da sociedade política da fronteira no Brasil. O esforço é dirigido, deste modo, para o estudo das articulações entre a fronteira em seus aspectos econômicos e políticos e a economia e política nacionais, bem como dos elementos de mudança e continuidade que, ao longo das últimas cinco décadas, possam ter havido no modo daquelas articulações. Para tanto, e embora referindo-se a muitos outros casos de fronteiras pioneiras no Brasil

7. Sobre este tema, ver, Bernardo Sorj, *Estados e Classes Sociais na Agricultura Brasileira*, Rio de Janeiro, Zahar, 1980, e, Bernardo Sorj, Malorl José Pompermayer e L. O. Corantini, *Camponeses e Agroindústria: Transformação Social e Representação Política na Agricultura Brasileira*, Rio de Janeiro, Zahar, 1982.

5. O tema do desenvolvimento democrático/representativo vs. o autoritário/elitista é um tema constante na literatura brasileira de interpretação da história do país. Veja-se, entre os textos mais recentes, Simon Schwartzman, *Bases do Autoritarismo Brasileiro*, Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1982.

6. Caso esta consideração tivesse sido levada em conta, poder-se-ia mostrar a existência de capitalismo autoritário fundado numa revolução agrária, como é o caso do México ou do intento peruano. Em outras palavras, falta não somente uma caracterização da questão do autoritarismo como sua relação com a problemática do corporativismo. Infelizmente, o debate sobre este conceito passou a ser central num momento posterior em que o trabalho de Velho foi escrito.



em geral, Foweraker se fundamenta basicamente no estudo de três casos de região de fronteira em distintos períodos históricos: oeste do Paraná, 1945-70; sul do Mato Grosso, 1955-75; e sul do Pará, 1965 até o presente.

Apesar das diferenças próprias de cada um destes três casos, advindas de suas especificidade quanto às relações de produção, de mercados e de distintos períodos históricos, Foweraker argumenta que os elementos de continuidade comuns aos três são muito mais decisivos para a compreensão do caráter da fronteira que as diferenças, independentemente das mudanças políticas simbolizadas pela revolução de 64. Do mesmo modo, as mudanças ao nível econômico da concentração de capital no país como um todo e da capitalização da produção agrícola a partir dos anos 60, teriam significado apenas mudanças de ritmo e grau, acelerando o ciclo de acumulação, mas não transformando as relações sociais de produção na economia e notadamente na agricultura, nem as determinações econômicas da expansão da fronteira pioneira.

O elemento fundamental que explica esta não transformação no caráter da expansão da fronteira com relação à agricultura e à economia em geral é, para o autor, a continuidade básica da forma de acumulação peculiar da fronteira nos últimos 50 anos, e do papel desta na reprodução das condições de acumulação na agricultura brasileira em geral. Entendida como a desapropriação dos produtores diretos na fronteira de seus excedentes e de seu principal meio de produção, a terra (desde o momento em que esta começa a produzir ou desde que o seu preço começa a refletir sua produção futura), esta acumulação primitiva se articula à acumulação capitalista a nível nacional pela transferência de valor da fronteira para os centros industriais e financeiros do país, respondendo, deste modo, às condições cambiantes da demanda criada pela industrialização.

Reconhecendo que o conceito original de acumulação primitiva implica a transformação do camponês em trabalhador assalariado, Foweraker esclarece que isto não ocorre de forma completa na fronteira, onde sempre existe mais terra a entrar no ciclo de produção e para onde se desloca a maioria dos camponeses. Neste caso, segundo o autor, a acumulação primitiva não é apenas uma fase histórica na evolução do capitalismo, mas “um modo híbrido de acumulação” claramente subordinado ao capitalismo.<sup>8</sup> Isto porque se, por um lado, a fronteira pode, em nível reduzido, propiciar relações sociais capitalistas de produção, como acontece na Ama-

zônia, pode igualmente expandir o que ele chama de “contexto econômico sub-capitalista”,<sup>9</sup> onde são reforçados os objetivos da acumulação primitiva na medida em que o excedente é extraído através do mecanismo de preço, dentro e fora da fronteira, levando o camponês a retornos negativos e à deterioração da fertilidade da terra. Esta deterioração realimenta o processo de acumulação primitiva, pois leva o camponês a buscar novas terras na fronteira, recomeçando novo ciclo de acumulação, podendo esta ser concebida como a apropriação do excedente criado através da combinação específica de terra e trabalho. Quanto mais rapidamente este processo pode ser induzido (caso da Amazônia hoje), maior o ritmo de acumulação, mais instável o estabelecimento dos camponeses e mais insegura a posse, com o atraso no estabelecimento legal da propriedade privada encorajando a exaustão do solo e a acumulação. O divórcio entre o produtor direto e os seus meios de produção pode ser, portanto, conseguido quer diretamente pela violência, quer indiretamente pelas relações de produção e de mercado criadas pela violência e pelas instituições complementares do Estado. Apesar de individualmente o camponês estar num pedaço de terra que considera seu e de produzir para si mesmo, como classe ele é efetivamente divorciado dos meios de produção através do tempo, isto é, o tempo que leva o ciclo da fronteira para percorrer seu processo de acumulação.

É importante notar aqui como o ciclo completo de acumulação primitiva na fronteira (que se dá no intervalo da passagem de um contexto não capitalista ou pré-capitalista na fronteira para um outro capitalista) reproduz, no argumento de Foweraker, as condições gerais de acumulação na agricultura brasileira. Isto se dá pelo fator principal, segundo o qual se processa na fronteira a acumulação primitiva, isto é, pela violência. O conflito e a tensão social gerados nas áreas de fronteira provocam inexoravelmente a desintegração do padrão de posse da terra lá imposto espontaneamente pelos camponeses e sua regressão ao regime dual do latifúndio e do minifúndio. O que permanece depois que os conflitos legais foram resolvidos e o regime de propriedade privada foi estabelecido e depois que as relações de produção na área foram assimiladas àquelas da economia nacional é, na maioria dos casos, o complexo latifúndio/minifúndio. Se o minifúndio na agricultura é o veículo ideal de geração e extração do excedente agrícola e, na fronteira, possibilita a acumulação pela combinação constante

8. Trata-se de uma idéia que se encontra formulada em trabalho de F. de Oliveira, «A Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista», *Estudos CEBRAP*, N. 2, 1972.

9. O «sub-capitalist economic environment» é entendido como o contexto dos modos de produção não capitalistas subordinados e articulados ao modo de produção capitalista.



de terra e trabalho, o latifúndio, na fronteira como na agricultura em geral, cumpre o papel de imobilizar os fatores principais de produção, em geral terra e trabalho, através do monopólio e da coerção extra-econômica. Assim como a competição política promoveu historicamente no Brasil esta dualidade na agricultura, do mesmo modo a intensa luta política pela terra reproduz na fronteira esta mesma dualidade.

Para Foweraker, a mediação da violência, da lei e da burocracia técnico-administrativa é elemento essencial do ciclo de acumulação na fronteira, e sem uma clara concepção desta mediação é impossível entender a fronteira. Este ciclo de acumulação é determinado economicamente pela necessidade da acumulação central, mas ele só é conseguido através de diferentes formas de mediação política e ideológica, especialmente na fronteira onde a acumulação primitiva é exercida, em boa parte, fora das relações de produção como tais.

O exercício direto da violência contra os camponeses na fronteira é orientado basicamente para extorquir o pagamento das terras que eles ocupam ou para expulsá-los. A ação do sistema legal acompanha esta violência de dois modos. O mais direto é o da cumplicidade dos agentes da lei e dos encarregados de aplicá-la com os que exercem diretamente a violência. Em segundo lugar, a lei completa a violência através da criação da confusão legal sobre titulação, que contribui para mascarar ou negar aos camponeses o direito às terras, facilitando sua expulsão. Do mesmo modo, o exercício da violência encontra suporte nas instituições burocráticas e agências do Estado encarregadas das políticas na fronteira.

A nível estadual ou federal, as burocracias sempre desempenharam na fronteira o papel de canais de representação de interesses de grupos econômicos. Para Foweraker, as formas pelas quais estes interesses são representados e as pressões exercidas dentro da burocracia parecem ter permanecido as mesmas, apesar das mudanças políticas pós-64. Devido, porém, à diminuição da autonomia política dos Estados e ao aumento dos poderes das burocracias federais, esta coalização entre interesses econômicos e a burocracia federal na fronteira aumentou em grau após 1964. Apesar desta ligação aparecer menos evidente neste período devido ao fechamento do regime, ela foi na prática ampliada pelo fato de a burocracia ter-se tornado o único canal para cooptação e corrupção. Isto levou a que, na Amazônia, as empresas e o agente

capital passassem a tratar diretamente com o Estado federal, tendo este estabelecido ligações mais estreitas com a grande empresa nacional e estrangeira. De qualquer modo, isto não altera a economia política da fronteira, onde a empresa econômica não pode operar sem o suporte político geralmente buscado através do aparato administrativo. Na fronteira, o que importa não são os critérios formais e normativos do aparato legal ou administrativo, para os quais as políticas são apenas declarações formais de intenção, mas a representação informal e direta de interesses econômicos. E isto não mudou a partir de 1964.

Determinada em última instância pelo nível de acumulação na economia nacional (e desde os anos 30 esta acumulação depende parcialmente de uma alta taxa de exploração do trabalhador agrícola e de uma transferência contínua de valor do campo para a cidade), a fronteira pode aparecer impenetrável e independente do aparato legal e da ação das agências locais e federais encarregadas das políticas, pois estas agências e leis sempre se apresentaram incapazes de orientar a dinâmica interna da fronteira. Apenas na aparência, no entanto, isto é, apenas com relação aos objetivos declarados e aos critérios formais e institucionais daquelas agências, a fronteira é independente. Isto porque aqueles objetivos declarados e critérios formais, ao pretenderem resolver os conflitos e questões legais internas, parecem querer negar o ciclo de acumulação da fronteira, que depende da extorsão do produto dos camponeses e de sua expulsão da terra. Na prática, porém segundo Foweraker, a confusão legal dos títulos, os conflitos abertos e a aparente incapacidade e inércia das burocracias e agências desempenham papel essencial e inerente à criação das condições do ciclo de acumulação primitiva. Os objetivos declarados das políticas na fronteira apenas disfarçam ideologicamente seu papel real, onde o tardio estabelecimento da lei e a inércia da burocracia são essenciais ao ciclo de acumulação, possibilitando a luta pela terra até onde esta luta favorece o ciclo de acumulação. O funcionamento das instituições públicas na fronteira exerce uma função específica na luta pela terra, isto é, a de evitar a curto prazo a resolução legal das disputas e promover, a longo prazo, já na "fase capitalista da fronteira", um padrão particular de propriedade da terra, o do complexo latifúndio-minifúndio.

Em cada fronteira, a transição conflitiva para o regime de propriedade privada da terra acompanha a transição para o estágio "capitalista" da expansão da fronteira. No estágio "pré-capitalista" a acumulação ocorre numa relativa ausência de relação de propriedade. Estas relações só são impostas quando a acumulação já não pode continuar sem elas. Neste caso, as relações de apropriação e acumulação serão necessariamente diferentes. Segundo



Foweraker, a evidência sugere que, assim como os conflitos legais de títulos na fronteira, e sua confusão, contribuem para levar a fronteira através de seu ciclo completo, assim também a resolução legal destes conflitos contribui para fixar a regressão em cada caso, quer para o minifúndio, quer para o latifúndio/mini-fúndio, quer para a capitalização e concentração dentro de áreas selecionadas. Isto no momento em que tal resolução esteja mais de acordo com os requisitos da acumulação de capital.

Dentro da argumentação anterior, as linhas de interpretação de Foweraker com relação à fronteira amazônica atual, se ainda não evidentes, estão pelo menos sugeridas. Na verdade, as diferenças que encontra na Amazônia atual com relação a períodos e fronteiras anteriores não chegam a afetar o caráter da fronteira. Pelo contrário, este caráter torna-se lá mais completo e consistente pela intervenção direta do Estado central. Este caráter da fronteira, tornado mais consistente na Amazônia, refere-se ao papel da acumulação primitiva como um dos mecanismos de reproduzir nela condições de acumulação na agricultura (monopólio da terra e formas de produção sub-capitalistas) por um lado, e, por outro, no seu papel na acumulação capitalista a nível nacional. A agricultura brasileira é vista neste contexto como dependendo, ainda, para o aumento do volume de sua produção, do crescimento horizontal, isto é, do alargamento da área cultivada sob a forma de uma continuada expansão de fronteiras e da reprodução ampliada de formas de produção sub-capitalistas. Por isto mesmo, na sua decisão de promover a expansão da fronteira na Amazônia, o Estado, em vez de reformas estruturais e tecnológicas nas regiões já ocupadas e desenvolvidas, está na verdade prosseguindo um padrão de crescimento altamente tradicional.

Apesar da maior capacidade de fazer passar autoritariamente as políticas relacionadas com o desenvolvimento da fronteira, esta mesma capacidade do Estado não se verifica na implementação das políticas. Isto é, os interesses econômicos na fronteira, como antes, continuam a se fazer presentes nas agências públicas de modo a sabotar os objetivos das políticas e impor o ritmo próprio da fronteira. No entanto, se antes os interesses dominantes na fronteira se relacionavam com o Estado através da mediação dos partidos políticos e das administrações locais, esta influência dos grupos econômicos é hoje exercida diretamente dentro do aparato central, numa aliança direta do Estado com a grande empresa privada e o capital monopólico, acelerando-se o ritmo do ciclo de acumulação na fronteira. O Estado não é, no entanto, monolítico em sua direção, e diferentes aparatos são capturados por diferentes

interesses, reproduzindo-se os conflitos dentro da burocracia estatal e, como anteriormente, a contradição administrativa e as áreas de múltiplas autoridades. Na medida em que isto retarda a aplicação das leis e a resolução dos conflitos na fronteira, as consequências são as mesmas: o favorecimento da apropriação de terras pelos politicamente poderosos e a expulsão dos produtores diretos. Tendo, porém, o Estado adquirido uma enorme capacidade com "empresário" e gerador de empresas, hoje intervém diretamente na Amazônia para promover um mais acelerado processo de acumulação na fronteira, neste caso em aliança com seus parceiros principais, a grande empresa e o capital monopólico multinacional. O Estado trouxe a empresa capitalista para o interior da Amazônia, mas a acumulação primitiva, com a diferença de ter sido internacionalizada, continua a mesma.

Neste sentido, para Foweraker, a nova fronteira amazônica não traz uma modernização geral das relações de trabalho na agricultura, mas diversifica, em parte, e alarga as relações sub-capitalistas, onde a colonização promovida pelo Estado teve como resultado a formação de uma força de trabalho cativa susceptível de intensa exploração pelas grandes empresas com o apoio do Estado. Se não há mudança nas linhas de dominação dos modos de produção sub-capitalistas pelo modo capitalista, o que há, na verdade, é mudança na forma de articulação dos modos de produção. Isto porque as empresas promovem não só a acumulação primitiva, mas também incipientes relações de trabalho capitalistas e a criação da mais-valia, criando e ampliando o contexto sub-capitalista pela reprodução de relações sub-capitalistas, como escravidão, servidão e a violência da acumulação primitiva.

A economia política da fronteira discutida por Foweraker termina por recolocar uma teoria global interpretativa da fronteira na formação da economia nacional e do Estado brasileiro. A formação social brasileira, seu desenvolvimento histórico, constituiu-se num modo de produção capitalista dominante ao qual se subordinam, diferentemente articulados, os demais modos de produção ditos sub-capitalistas. A acumulação primitiva praticada na fronteira significa apenas uma parte do processo de acumulação na agricultura. Esta por sua vez, é subordinada ao modo de produção capitalista dominante. Assim, a transferência de valor da fronteira é apenas adicional à mais ampla transferência dos demais modos de produção sub-capitalista.

Sendo o processo de expansão da fronteira o que gera a acumulação na agricultura, ele é também o elemento que estabelece o contexto sub-capitalista. Assim a articulação dos modos de pro-



dução no Brasil não significa a transformação ou subordinação de modos de produção sub-capitalistas já existentes, mas a criação dinâmica do contexto sub-capitalista, primeiramente em resposta às pressões do capital comercial e, em seguida, à penetração de relações sociais de produção capitalista. Neste século, a força criativa desta contínua recriação de um contexto sub-capitalista tem sido a fronteira.

A reversão contínua da fronteira ao dualismo latifúndio/minifúndio, determinada pelas próprias condições de desenvolvimento interno, tem estendido e reproduzido as condições essenciais da acumulação na agricultura, que são o monopólio da terra e as instituições de controle do trabalho. A massa de camponeses na fronteira recria as condições para a imobilização do trabalho em tais instituições. Deste modo, a expansão da fronteira não contribui apenas para a acumulação na própria agricultura, mas reproduz e estende as condições para isto.

Dada a presença de amplas terras livres, o Estado no Brasil vem historicamente intervindo para reprimir a força de trabalho de modo a que ela permaneça dentro de instituições de controle da mão-de-obra. As instituições de controle não são necessariamente instituições do Estado intervindo de fora do processo produtivo, mas as próprias unidades de produção, o engenho, a fazenda, a 'plantation', dispersas pelo campo na forma de grandes propriedades, desempenhando ao mesmo tempo a função de aparatos de controle político e ideológico do Estado. O capitalismo autoritário, como já notara O. Velho que o define pela predominância do político, refere-se em primeira instância ao papel específico deste Estado no sentido de impor a subordinação dos trabalhadores rurais.

Para Foweraker, não é suficiente dizer que o desenvolvimento extensivo que se verificou no Brasil e em outros países de capitalismo autoritário se dá pela acumulação primitiva. O ponto importante é que este processo de acumulação primitiva não poderia criar as condições de uma "completa" transição para o capitalismo, precisamente porque esta acumulação ocorreu em resposta ao crescimento capitalista dos países avançados centrais. Pelo contrário, este processo levou ao alargamento das instituições de controle do trabalho e à perpetuação de formas de produção que claramente não são capitalistas. O que distingue o capitalismo autoritário, como um sistema econômico, da forma original de capitalismo burguês é precisamente a articulação do modo capitalista com outros modos subordinados, junto com a continuada importância desta articulação para expandir a reprodução do capitalismo na formação "autoritária". Se isto é assim, nota

Foweraker, não existe razão para se acreditar que esta articulação seja um fenômeno transitório, mas tudo leva a crer no capitalismo autoritário como gênero distinto de desenvolvimento. O produto camponês é economicamente necessário para a reprodução das relações sociais de produção não somente no modo sub-capitalista, mas na formação capitalista autoritária como um todo.

O papel do Estado neste capitalismo autoritário é não apenas o de garantir a reprodução das condições de acumulação capitalista, mas o de reproduzir a articulação dos diferentes modos de produção e, na verdade, o de garantir uma continuada acumulação primitiva na fronteira.

Se anteriormente os aparatos burocráticos, as agências públicas e os mecanismos legais chegavam à fronteira posteriormente aos pioneiros, camponeses e empresários, no contexto presente da Amazônia, o Estado intervém antes da chegada destes grupos, precisamente para acelerar a acumulação que lá se exerce, articulando pela violência e repressão novas relações de produção que se criam pela introdução da grande empresa capitalista e a abertura da fronteira ao capital monopólico internacional. Para Foweraker, não mudou o conteúdo da intervenção do Estado na fronteira, mas a maior consistência política deste Estado, a centralização de seus aparatos, a concentração de poder e a maior coerência ideológica de suas políticas econômicas tornam esta intervenção mais completa do que em qualquer outro período dos últimos 50 anos.

O trabalho de Foweraker que procuramos sintetizar nas páginas anteriores, representa certamente ambiciosa e importante contribuição à interpretação do significado, para a agricultura brasileira e o capitalismo nacional, da dinâmica interna da fronteira. Como um dos autores que mais se têm dedicado ao estudo da fronteira agrícola no Brasil, Foweraker desenvolve no presente trabalho, até suas últimas conseqüências analíticas, argumentos esboçados em trabalho anterior sobre o Sudeste paranaense.<sup>10</sup> Sem retirar o mérito principal da obra que é o esforço analítico de conjugar, numa análise dialética, política e economia, buscando compreender a expansão da fronteira no processo nacional de acumulação agrícola e industrial nos últimos 50 anos, o presente comentário crítico chamará atenção para certos argumentos que nos parecem menos apropriados quando generalizados apressadamente para todos os casos de fronteira como o da Amazônia atual, por exemplo. Deixaremos o papel do Estado na Amazônia para comentário posterior.

10. Ver Joe Foweraker, «Political Conflict on the Frontier: A Case Study of the Land Problem in the West of Paraná, Brazil», Ph.D. Dissertation, Oxford University, 1974.



Se a ênfase dada pelo autor à contribuição decisiva da pequena produção dita atrasada ou sub-capitalista no país em geral e, notadamente de fronteira, ao processo de industrialização e acumulação de capital a nível nacional parece ser plenamente válida para o esforço de industrialização até início dos anos 60, o argumento adquire menor poder explicativo quando generalizado para anos mais recentes, em especial para o caso da Amazônia. Ao defender o papel decisivo dos pequenos produtores em geral e particularmente de fronteira, na produção de excedentes comercializáveis no mercado interno, o argumento passa à margem de transformações importantes, em especial nos últimos 20 anos, na estrutura agrária brasileira, devidas, em boa parte, às políticas estatais de modernização da agricultura. Estas políticas vêm modificando fortemente a matriz tradicional, tanto da produção como do tipo de empresa agrícola. A ênfase no pequeno produtor em geral, e mesmo de fronteira, não pode excluir o fato da grande diferenciação que estudos recentes têm demonstrado nos tipos de empresas agrícolas no país, em especial na pequena produção. Esta inclui tanto pequenos agricultores produzindo para subsistência e dominados pelo capital mercantil quanto unidades familiares capitalizadas e integradas de diversas formas ao capital estatal e à agroindústria<sup>11</sup> ou produzindo diretamente para o mercado. Neste contexto, e face à integração agroindustrial e à modernização da agricultura, como já se assinalou no caso de Otávio Velho, o campesinato tradicional, de fronteira ou não, tende a ocupar lugar decrescente na produção para o mercado interno.

Pelos mesmos motivos, parece defasada no tempo a caracterização que se faz no livro acerca da agricultura brasileira atual e sua relação com a indústria, com a ênfase unilateral dada ao aspecto fundiário, onde o binômio latifúndio-minifúndio se torna, para Foweraker, elemento determinante da acumulação na agricultura brasileira. Sem que se alterasse grandemente este aspecto da estrutura agrária no Brasil, estudos recentes têm amplamente identificado, por um lado, a modernização de boa parte dos latifúndios, que se transformam em empresas capitalistas modernas, juntamente, por outro lado, com a degenerescência ou o retrocesso de outros. O mesmo acontece com pequenas e médias propriedades agrícolas, que, pelo uso de tecnologias modernas subsidiadas e de mão-de-obra familiar, se transformam em empresas altamente

11. Hoje já se nota na Amazônia o surgimento da indústria de transformação alimentícia junto aos projetos empresariais de colonização, criando-se, deste modo, através da estratégia colonizadora, um campesinato integrado à agroindústria e a ela subordinado para efeito de produção de matéria-prima como nota Malori José Pomper Mayer em «Estratégia do Grande Capital na Fronteira Amazônica Brasileira», *Cadernos PECLA*, N. 3. 1982.

capitalizadas. Juntamente com a configuração de um padrão diferente do tradicional no que se refere às classes sociais na agricultura, este processo se orienta para a crescente integração da agricultura à indústria, através do complexo agroindustrial, passando a agroindústria a comandar a produção e transformando a agricultura num campo de realização da indústria de máquinas e insumos agrícolas e de fornecimento de matéria-prima para a transformação de alimentos. É verdade que este processo não chega a substituir de imediato o padrão tradicional de expansão horizontal da fronteira, mas no novo padrão de integração vertical, o aumento da produção tende a se orientar pelo aumento da produtividade através das novas tecnologias. É expressão disto a tendência à diversificação dos alimentos produzidos no país, com a conseqüente redução no fornecimento dos produtos tradicionais de consumo popular que hoje se verifica, apesar da aceleração, promovida pelo Estado, dos processos de expansão de novas fronteiras no Centro-Oeste e na Amazônia. Tudo isto leva a crer que, contrariamente ao que quer Foweraker, a recente expansão da fronteira no Brasil passa a adquirir um novo caráter, na medida em que ela se dá conjuntamente com a expansão vertical, integrando-se de forma crescente ao avanço do complexo agroindustrial.

O caráter da recente ocupação da Amazônia, deste modo, pareceria não ser necessariamente o mesmo, segundo o que Foweraker, que o do padrão tradicional anterior. Indicação disto parece ser o fato de que esta ocupação, mediatizada pelo Estado, tende a ser feita muitas vezes pelo estabelecimento direto de grandes empresas capitalistas e não de pequenos produtores de mercadorias, sem que estes sejam na verdade excluídos de todo. Se o uso muitas vezes irracional de máquinas e insumos modernos não cria necessariamente empresas altamente produtivas, isto não desmente o fato de que a fronteira viabiliza a expansão da indústria avançada produtora de tecnologia agrícola ou de máquinas para abertura de estradas e transporte. A esta primeira indicação, acrescenta-se o fato de que, apesar de continuar ocorrendo na Amazônia a apropriação de terras de posseiros em função de seu trabalho transferido à terra (fato determinante do caráter da acumulação primitiva no padrão tradicional de expansão de fronteira), diferença relevante parece ser a menor importância do trabalho anterior do posseiro como mecanismo de valorização da terra. Para os grandes projetos pecuários este tem sido um mecanismo secundário, ga-



nhando importância a força de trabalho assalariada disponível ao desmatamento.<sup>12</sup>

Assim, a ênfase dada à continuidade da acumulação primitiva na Amazônia pela expropriação de pequenos produtores tradicionais parece no mínimo insuficiente, se se quer determinar o caráter da atual expansão da fronteira. Na verdade, boa parte das empresas lá se estabelecem em terras onde não existia anteriormente uma população camponesa estabelecida. Apesar de que o que acontece na Amazônia esteja ligado ao processo de acumulação mais amplo no capitalismo e na agricultura nacional, não parece suficiente dizer que esta conexão se faz pela acumulação primitiva. As políticas de modernização, as transformações da estrutura agrária e a integração agroindustrial, bem como a diferenciação das classes sociais no campo, decorrente das formas com que os capitais se orientam para a produção agrícola e para a fronteira, aconselham uma abordagem menos essencialista de capital e acumulação, em prol de outra em que se leve em conta o caráter diferenciado deste capital e sua forma diversificada na organização da produção.<sup>13</sup>

Enquanto a interação simultânea e concorrente destes capitais possibilita explicar a heterogeneidade e a existência de processos contraditórios na estrutura agrária brasileira, a concepção generalizadora e essencialista predominante em certa literatura privilegiada, bem como a de articulação de modos de produção, uma relação funcional em que o conjunto dos atores e as políticas agrárias estariam organizados de modo a melhor servir a acumulação. Passam-se por alto, deste modo, contradições estruturais e políticas, onde formas de produção antigas ou pré-capitalistas constituem empecilhos à acumulação, e, em decorrência disto, não se presta atenção à permanente confrontação entre burguesia rural, grandes proprietários, pequenos produtores e assalariados no campo. Assim, por exemplo, como já foi assinalado em outros trabalhos referentes às políticas estatais na Amazônia,<sup>14</sup> estas se originam e são implementadas menos em função de um pretenso papel predeterminado a ser cumprido pelo Estado de forma a garantir a reprodução articulada de diferentes modos de produção

12. Por sua vez, a importância relativa destes grandes projetos foi, até certo ponto, exagerada na Literatura, geralmente orientada à denúncia.

13. Goodman e Redclift salientam o impacto diferencial de tipos de capitais. Ver *From Peasant to Proletarian Capitalist Development and Agrarian Transition*, Oxford, Basil Blackwell, 1981.

14. Ver Malori José Pompermayer, «The State and The Frontier in Brazil: A Case Study of the Amazon», Stanford University, Ph.D. Dissertation, 1979.

e de acumulação na fronteira, e mais ao sabor de como os diversos interesses são capazes de se organizarem politicamente e, na defesa de seus objetivos, encontrarem canais de acesso aos mecanismos decisórios do Estado. Entra aqui a capacidade política dos diferentes grupos (capitais) numa determinada situação de forças, não sendo, portanto, as políticas públicas, uma simples atualização de atribuições essenciais imanentes ao caráter próprio do Estado.

### *Reflexões finais*

Os estudos sobre a fronteira, vistos hoje com a perspectiva que o tempo nos permite, possibilitam algumas colocações críticas que deverão ser aprofundadas em trabalhos futuros.

Primeiro, a ênfase no processo de desapropriação (acumulação primitiva permanente, de acordo com Foweraker) do campesinato, embora real, pode levar a uma perspectiva irreal do processo de colonização da fronteira no Brasil. Este processo, embora sob hegemonia do grande latifúndio, não deixou de criar e expandir a camada de pequenos produtores. Ainda que em condições precárias de posse legal da propriedade e muitas vezes hostilizados e até desapropriados por grileiros, a imagem de uma desapropriação total e o domínio exclusivo do latifúndio não se adequa à realidade.

Segundo, o reconhecimento de um real crescimento do número de produtores familiares em regiões de fronteira não implica, obviamente, a apologia do sistema de colonização. Este poderia ter sido realmente democrático e orientado para o favorecimento maciço da produção familiar. Porém, o fato de que parte do excedente da população rural tenha encontrado possibilidades de posse — ainda que precária — de glebas de terra nas zonas de fronteira não deixa de ser um fator central na conformação da estrutura social do meio rural brasileiro. Se a região de fronteira gera conflito, não deixa de ser uma fonte de redução de tensões sociais acumuladas nas regiões de origem dos colonos e posseiros, ou no meio urbano. Assim, a ocupação da fronteira, ainda que favorecendo a grande propriedade, não elimina totalmente os efeitos distributivistas, afetando o conjunto da estrutura rural. Na fronteira se encontram tanto o nordestino — proveniente de um sistema produtivo rudimentar — como o produtor familiar do sul, altamente capitalizado, que troca seu pedaço de terra insuficiente para a produção mecanizada por uma propriedade maior.



Por fim, parece necessário localizar historicamente certas características de ocupação da Amazônia. A partir de fins da década de 50, as lutas sociais no Brasil se orientam claramente no sentido de integrar o meio rural na estrutura do Estado burguês. O golpe de 1964 atrasou este processo, embora não o detivesse totalmente.<sup>15</sup> Assim, é de se esperar que, com a abertura política, o meio rural se integre cada vez mais nas estruturas legais e materiais do Estado. Neste caso, teremos uma institucionalização crescente do conflito no campo e uma diminuição dos processos descritos por Foweraker. Embora existam tendências suculares na organização da sociedade brasileira, os processos históricos não podem ser compreendidos simplesmente como linhas de força que cruzam irremediavelmente os mais diversos contextos políticos. A forma que assume a colonização da Amazônia apresenta importante continuidade com processos anteriores, mas não independentemente do contexto político particular e sim em razão deste mesmo contexto.

---

15. De fato, o regime militar avançou muito na implantação dos aparelhos de Estado do governo central no meio rural.