

Carlos Santana
Wagner Iglecias
(orgs.)

ESTADO,
BUROCRACIA e
CONTROLE
DEMOCRÁTICO



Copyright© 2014 Carlos Santana/Wagner Iglecias

Grafia atualizada segundo o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, que entrou em vigor no Brasil em 2009.

Publishers: Joana Monteleone/Haroldo Ceravolo Sereza/Roberto Cosso

Edição: Joana Monteleone

Editor assistente: João Paulo Putini

Projeto gráfico e diagramação: João Paulo Putini

Assistente acadêmica: Danuza Vallim

Capa:

Revisão: Rafael Acácio de Freitas

Assistente de produção: Camila Hama

Imagem da capa:

ALAMEDA CASA EDITORIAL

Rua Conselheiro Ramalho, 694, Bela Vista.

CEP: 01325-000 – São Paulo, SP

Tel. (11) 3012-2400

www.alamedaeditorial.com.br

SUMÁRIO

Prefácio

Celina Souza

Apresentação

1. CAPACIDADES ESTATAIS E POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO

Administração pública, capacidade de política,
inovação e desenvolvimento
Rainer Kattel • Erkki Karo

Atores estratégicos, capacidades estatais e desenvolvimento:
a construção do pós-neoliberalismo na Argentina e no Brasil
Flavio Gaitan • Carlos Pinho

Que diferença faz o estado: inovação farmacêutica pós TRIPS
Verena Schüren

Impactos da pressão para concorrência bancária
no mercado de crédito brasileiro
Fernando Nogueira da Costa • Gabriel Musso de Almeida Pinto

O papel do Estado brasileiro na criação de fronteira capitalista
e novas naturezas no passado e futuro
Markus Kröger

2. POLÍTICAS SOCIAIS

Atualizações da cidadania estratificada no Brasil:
novas clivagens da cidadania como consumo
Carlos Henrique V. Santana

A continuidade das políticas públicas de combate
à pobreza no Brasil: uma análise pós-redemocratização
Roberta Sousa

Burocracia de base: relações intergovernamentais
e mobilização popular na política de AIDS do Brasil

Jessica A. J. Rich

Políticas sociais no “novo” federalismo após
a Constituição de 1988: impasses e avanços

Cristiane Kerches da Silva Leite • Francisco Fonseca

Políticas de combate à pobreza na América Latina nos anos 2000:
breve análise dos casos de Bolívia, Equador e Venezuela

Wagner Iglecias

3. SOCIEDADE CIVIL E POLÍTICAS PÚBLICAS

As ouvidorias públicas e os conselhos de políticas: uma agenda
de pesquisas sobre a relação entre Estado e sociedade

Fernando Cardoso Lima & Paulo Duran

A representação social e política nos Conselhos de
Segurança Alimentar e Nutricional.

Lorena Monteiro • Joana Tereza Vaz de Moura

Estado e sociedade civil: *accountability* e ampliação
da esfera pública de conselhos gestores

Veronica Teixeira Marques

A interface entre os regimes internacionais e a formação
da agenda doméstica: análise da formulação do
Programa Nacional de Direitos Humanos no Brasil

Ana Capella • Alessandra Guimarães Soares

Instituições, governabilidade e a insustentável
política ambiental no Brasil

Diego Freitas Rodrigues • Mônica Sodré Pires

A casa caiu? Índice de Qualidade de Moradia nos estados brasileiros
Ranulfo Paranhos • Enivaldo Carvalho da Rocha • José Alexandre da Silva Jr

• Romero Galvão Maia • Dalson Britto Figueiredo Filho

O PAPEL DO ESTADO BRASILEIRO NA CRIAÇÃO DE FRONTEIRA CAPITALISTA E NOVAS NATUREZAS NO PASSADO E FUTURO

MARKUS KRÖGER

1. INTRODUÇÃO

Em 29 de março de 2010, o presidente do Brasil Luiz Inácio “Lula” da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), lançou a segunda fase do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), um impulso governamental de 1,459 bilhões de reais (620 bilhões de euros) iniciado em 2007, para construir nova infraestrutura e, principalmente, ampliar a capacidade de extração de recursos naturais e energia. Lula mencionou ter ficado impressionado com a nota de Dilma Rousseff (PT), atual Presidente do Brasil e mãe do plano PAC, na qual ela enfatizou que “o último grande investimento em infraestrutura tinha sido feito por Geisel”, um dos presidentes militares durante o regime autoritário pré-1984 no Brasil (UOL, 2010). Três anos e meio depois, em 17 de setembro de 2013, o Movimento de Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), na pessoa de João Paulo Rodriguez, coordenador nacional do movimento, rompeu suas antigas relações amigáveis com o governo Dilma, alegando que seu currículo em matéria de reforma agrária tem sido “o pior no Brasil desde o governo Geisel” (*BRASIL 247*, 2013). Ambos os discursos, o da liderança política do país e o do movimento social com 1,5 milhões de membros, sugerem que o Brasil começa a passar por mudanças significativas em suas políticas de desenvolvimento e recursos naturais nos últimos anos. Um novo capítulo se inaugurou na história do desenvolvimento e do meio ambiente do país. Por um lado, quantias enormes têm sido despendidas na realização de novos projetos de energia de grande escala, tais como o projeto da barragem de Belo Monte, com capacidade de 11.233 megawatts na cidade de Altamira, no meio da floresta amazônica oriental e a construção de infraestrutura para iniciar operações de mineração *greenfield* e a expansão de plantações industriais para o investimento massivo da indústria agrícola e florestal. O projeto Belo Monte, custando

17 bilhões de dólares, dos quais mais de dez bilhões foram pagos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), faz com que a barragem seja o maior investimento já realizado no país.¹ Enquanto isso, os movimentos dos sem-terra prometem radicalizar seus protestos para combater a interrupção da distribuição de recursos para aquisição de terras para assentamentos. Os movimentos sociais rurais igualam a situação com a última bonança em projetos desenvolvimentistas durante o governo Geisel (1974-1979), quando se viu dinheiro emprestado ser lançado no desenvolvimento de infraestrutura como estradas para atravessar a Amazônia, enquanto que a reforma agrária distributiva estava paralisada.

Essas estradas, como a BR-163; que se estende da capital mundial da soja, Cuiabá, no Estado Mato Grosso, a Santarém, nas margens do rio Amazonas, estão sendo pavimentadas atualmente. A Amazônia está recebendo o tipo de atenção que não recebeu desde que os projetos megalomaniacos e criadores do ônus da dívida na década de 1970, foram abandonados na “década perdida” da crise da dívida dos anos 1980 e a transformação democrática, trazendo novas regras e uma nova constituição (FEARNSIDE, 2007). Em outubro de 2012, a lei florestal do país se tornou muito mais flexível, consolidando o objetivo político sustentado por uma década pela bancada ruralista. Um grupo de renomados cientistas brasileiros e estrangeiros compilou evidências para alertar sobre as consequências da flexibilização, porém quase não houve resultados, já que apenas alterações sutis foram feitas. A medida foi defendida com argumentos de que o Brasil precisa atuar como vanguarda mundial no fornecimento de alimentos para a população mundial em expansão, e que as populações indígenas “ao povoar esparsamente” a vasta extensão da Amazônia, não poderiam ter o privilégio de ocupar tão amplas e “improdutivas” áreas de floresta (ZHOURI, 2010). O projeto de lei foi liderado por Aldo Rebelo do Partido Comunista do Brasil (PC do B), representante da nova aliança política visando promover o Brasil como uma potência mundial através da criação de corporações nacionais campeãs e da dinamização dos mercados nacionais através de bem-estar social e incentivos de linhas de crédito, mudanças no meio ambiente e “fronteiras de recursos”, ocorrendo como consequência de um consenso alcançado neste quadro político (KRÖGER, 2012a).² O pano

1 A geração de energia hidrelétrica é um componente importante do PAC, totalizando 67,3 bilhões de euros em investimento privado e estatal em todo o Brasil. As barragens encontram feroz resistência das populações prejudicadas, cujos espaços são destruídos por enchentes e outros impactos (SILVA & ROTHMAN, 2011).

2 A noção de “fronteira de recursos” foi adotada pelo governo brasileiro no Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND, 1972-74). O termo foi usado para diferenciar a Amazônia da região do

de fundo político para impulsionar tal projeto de lei, mal ajustado no contexto do aumento da consciência global sobre as alterações climáticas e preocupações ecológicas, aconteceu em meio a uma tendência de uma década na qual as florestas latino-americanas estiveram em regeneração mais rápida do que anteriormente, e os níveis de desmatamento foram sendo controlados com mais vigor que antes (HECHT, 2011). A flexibilização ao acesso florestal – defendida como racionalização das leis existentes as quais estipulam, por exemplo, que 80% das florestas devem ser mantidas intactas na Amazônia legal, exigência muito pouco seguida na realidade – pode ser vista como uma estratégia para restaurar aos níveis anteriores, os atuais níveis reduzidos de desmatamento.

Neste ensaio, exploro a dinâmica de transformações das naturezas e fronteiras por um olhar em direção à abertura, colapso e fechamento de fronteiras no Brasil.³ Grosso modo, a fronteira desenvolvimentista foi mais vigorosamente aberta pela primeira vez na década de 1970 pelos governos militares (embora a fronteira tenha uma história muito mais longa do que isto), depois veio “o colapso” no final dos anos 1980 e 1990, quando o apoio estatal para a exploração se enfraqueceu, mas ressurgiu em meados da década de 2000, sobretudo a partir de 2010. O fechamento se anuncia possivelmente num futuro não muito distante. A análise é baseada em pesquisa empírica original no Brasil desde 2005, na observação participante dentro de movimentos sociais chave que operam na área (associações e movimentos de reservas extrativas, sindicatos rurais, movimentos de populações atingidas por mineração e construções de barragens e movimentos

Nordeste; antes foram considerados sinônimos na política desenvolvimentista; depois, a primeira foi considerada a fronteira desenvolvimentista a ser integrada na acumulação do capital nacional através da construção de novas infraestruturas para acesso e utilização de recursos, enquanto que a segunda era tida como uma região despojada, na nova visão que rapidamente foi aceita. O segundo PND (1975-1979) marcou a Amazônia ainda mais fortemente como uma “fronteira de recursos nacionais”, significando extração de minerais em particular. Investimentos se concentraram no complexo de mineração de ferro de Carajás, um projeto-chave do governo. Um outro termo, “fronteira tropical”, também começou a ser utilizado no segundo PND: isso significou não só extração de minerais, mas também enfatizou que havia amplo “espaço livre” para ser usado, sendo “espaço livre” sinônimo de “tropical” na formulação de políticas (MARQUES, 2007). Da mesma forma, o governo brasileiro hoje vê, cada vez mais, a Amazônia como uma fronteira de extração de minerais que tem amplo “espaço livre”, e se concentra em um projeto-chave, Belo Monte, a qual vai produzir a energia necessária para expandir a mineração na Amazônia oriental.

- 3 Por “fronteira” eu entendo a expansão capitalista em lugares que ainda não foram incorporados em um grau significativo no âmbito da exploração capitalista de recursos, incluindo lugares que são “redescobertos” após um período de intervenção não capitalista interrompendo um período anterior capitalista. Esta definição segue Foweraker (1981).

de sem-terra) e na observação das dinâmicas de mudança do uso atual das terras por investimentos fundiários nas áreas fronteiriças, como aqueles sofridos pelas cidades de Santarém, Belém, Marabá, Imperatriz, Parauapebas e Manaus. Foram realizadas entrevistas com importantes burocratas do Estado e diretores de empresas, bem como intelectuais. Os resultados foram comparados com material de observação participante que recolhi em outros contextos de fronteira na América Latina (especialmente na Colômbia e Venezuela) e na Índia e Lapônia nórdica.

2. NEODESENVOLVIMENTISMO, DINÂMICAS DE FRONTEIRA E NOVAS NATUREZAS

O processo pelo qual as leis ambientais são flexibilizadas para permitir a maior inserção do Brasil na economia global neoliberal como país exportador de matérias-primas tem sido chamado de “neodesenvolvimentismo” por antropólogos, sociólogos e geógrafos (COLETIVO, 2012). Economistas keynesianos – principalmente Luiz Bresser-Pereira (2011) – e cientistas políticos da análise institucional – por exemplo, aqueles em Renato Boschi (2011) – usam o neodesenvolvimentismo mais especificamente em referência ao novo estatismo do Brasil, que utiliza principalmente fundos do Estado nacional, ao invés de criar dívida externa, e inclui considerações de igualdade social numa medida maior que o desenvolvimentismo do século 20, mas que também baseia o crescimento em uma maior exploração dos recursos naturais. Ambas as noções reconhecem como meta a utilização crescente dos recursos naturais, fortemente auxiliada pelo Estado, para aumentar os ganhos econômicos. O neodesenvolvimentismo é um produto de governos supostamente alternativos ou esquerdistas na América Latina, que dão mais ênfase à economia que ao meio ambiente, e podem não ser tão vermelhos quanto se supõe. Eduardo Gudynas (2012) chamou esse grupo de “esquerda marrom” que “não é mais ‘vermelho’ (propondo grandes mudanças estruturais nas relações de poder), mas que também não está disposto a ser “verde” (estabelecendo limites e controles às atividades das grandes empresas) e adotou como discurso próprio as convicções do extrativismo” (ALIMONDA, 2012: 25).

A “esquerda marrom” tornou-se cada vez mais marrom no Brasil desde que o poder mudou de Lula para Dilma, ex-ministra da mineração e economista. Um grupo de renomados brasileiros estudiosos de política ambiental (COLETIVO, 2012) fazem a importante consideração de que a flexibilização do código de mineração, ora em curso, junto com a flexibilização do código florestal, permite uma flexibilidade maior nas unidades de conservação e nos direitos territoriais

das populações impactadas, para benefício das elites capitalistas em expansão. Economistas marxistas como Gabriel Marques (2007) têm ainda mostrado como o neodesenvolvimentismo é baseado nos *booms* da pecuária e mineração na Amazônia. O Estado assume o controle das terras para privatizá-las depois. A Amazônia está se tornando uma colônia mineral-energética para o resto do país e para o capital produtivo multinacional, argumenta Marques (2012).

O objetivo de tentar permitir uma maior expansão da fronteira para ganhos econômicos da elite indica uma outra forma de dinamismo político-econômico que David Harvey (2003) discute: a acumulação por espoliação. Neste padrão de desenvolvimento capitalista, o capital se acumula principalmente pela busca de ativos de custo zero ou de baixo custo, tais como zonas de florestas, que podem ser tomadas e monetizadas facilmente. Percebe-se que o modelo de expansão de plantação brasileiro segue rigorosamente esta estratégia da acumulação por espoliação (KRÖGER, 2012b).

O Brasil não é apenas o anfitrião das estratégias de acumulação por espoliação, baseadas no aproveitamento das vantagens ambientais pela tendência de mercantilização, que Karl Polanyi (2001) identificou como a essência da “criação de criações capitalistas”, mas também é composto por uma miríade de diferentes trajetórias de desenvolvimento alternativo, apoiadas não na acumulação primitiva, mas na acumulação capitalista ou não capitalista sem espoliação (desapossamento), ou espaços sem acumulação. Devido a uma forte e generalizada mobilização de movimentos sociais latino-americanos que criou novos obstáculos, tais como uma infinidade de novas áreas de conservação de uso múltiplo (como as reservas extrativas), reservas indígenas e outras áreas reservadas para conservação e/ou comunidades tradicionais, essas barreiras tiveram que ser atacadas em todas as frentes para permitir a elite fundiária poder continuar a existir da maneira como havia feito durante séculos.

Na acumulação sem espoliação, os mercados internos se expandem, os custos de reprodução diminuem, a qualidade da força de trabalho se amplia pelo desenvolvimento rural e industrialização que não expulsam as pessoas da terra (ARRIGHI *et al*, 2011; HART, 2002); ainda pode haver exploração laboral e propriedade individual neste modelo de desenvolvimento, embora a expulsão do campesinato não exista (KRÖGER, 2012b). Além da estratégia alternativa que se encontra num jogo de zero a zero pelos mesmos recursos que as elites espoliadoras precisam para continuar a acumulação primitiva, há também as estratégias que nem sequer entram num caminho de acumulação capitalista, como as comunidades

tradicionais e indígenas, que desejam manter seus modos de vida tradicionais e de subsistência e os sistemas de sustento baseados em troca.

O objetivo é ilustrar que há um processo particular de produzir-natureza no Brasil, que é baseado em uma economia política dominante (acumulação por espoliação), o qual tem diferentes sub-lógicas operando dentro dele, mas que também existem projetos alternativos consideráveis que estão sendo promovidos e discutidos. Um argumento chave é que a variação de modos de acumulação corresponde às diferentes formas de meio ambiente no Brasil (e em outros lugares):

Como categorias de análise simples, a Amazônia pode ser vista como composta por paisagens de “Ur nature” (a “natureza selvagem” da conservação clássica), “Neo-naturezas” (as paisagens da agroindústria modernista, onde terra é basicamente um substrato para produção silvo-industrial, agroindustrial ou produção de gado, transformando a paisagem essencialmente em monoculturas) e “socio-naturezas” (*socioambientalismo*, como é chamado no Brasil e em outros países da América Latina), o campo florestal habitado ou campo mosaico (HECHT, 2011: 4).

O conceito de “natureza selvagem” é cada vez mais contestado por cientistas que encontraram evidências crescentes da ação humana moldando o que teria sido considerada a natureza virgem por centenas de anos, além de ser ainda habitada por seres humanos (HECHT, 2011). A prática social local, que ganhou reconhecimento nacional e internacional por sua mobilização política, também enfatiza as *socio-naturezas*. A maior parte da atenção dos defensores da acumulação sem desapropriação e da não acumulação está agora, portanto, voltada à criação de *socio-naturezas*. Mineração, infraestrutura, indústria e outras novas paisagens podem ser consideradas como partes da “Neo-natureza” – se contiverem pelo menos alguma natureza. Mas se são desprovidas de natureza na forma de árvores, grama, água ou outros organismos vivos em quantidades substanciais, talvez estas paisagens não devam nem ser chamadas de novos ambientes (o termo destinado às monoculturas e paisagens afins na nova bioeconomia, bem como as pastagens tradicionais e novas pastagens úmidas na Amazônia), mas serem chamados de espaços de “não natureza”. A criação de *não naturezas* e *novas-naturezas* muda as paisagens heterogêneas dramaticamente: esta mudança territorial também resulta em mudanças sociais e simbólicas, que correspondem a esta mudança e a promulgam, mais cedo ou mais tarde (KRÖGER, 2011; 2013a; 2014). A seguir, irei apresentar um panorama dessas transformações em todas as formas de natureza (selvagem, *nova*, *socio* e *não naturezas*) nas mudanças na dinâmica de fronteira do Brasil.

3. A ECONOMIA POLÍTICA DA FRONTEIRA CAPITALISTA

Uma questão-chave a considerar agora é que a fronteira no Brasil está se fechando, argumenta Fernandes (2009) – há cada vez menos espaços que poderiam ser facilmente incorporados pelos capitalismo global e brasileiro. Este argumento de fechamento enfatiza que a fronteira de acumulação capitalista está sendo fechada; o que é um argumento de fechamento bem diferente em comparação com a clássica tese de fechamento da fronteira de Frederick Jackson Turner (1893) na qual ele viu o fechamento da fronteira oeste nos Estados Unidos como resultando positivamente na “civilização de terras selvagens”. Browder *et al* (2008) analisam a mais recente fase de expansão da fronteira na história dos 500 anos do Brasil, na qual vidas nativas e naturezas foram exploradas, trata-se do último período que se iniciou sob o capitalismo do Estado autoritário dos anos 1960. Eles argumentam que, em vez de um fechamento de fronteira Turneriano, a situação atual para os colonos na fronteira pioneira se trata de uma transição geracional de uma fronteira para uma situação de pós-fronteira. Otsuki (2011) discute como tais situações de pós-fronteira poderiam ser melhor administradas, argumentando que é essencial a criação de espaços de política pública nos quais atores estatais e não estatais têm autoridade dividida para determinar o uso do território.

Em vez de concentrar a atenção na governança, visando o desenvolvimento sustentável pós-fronteira, tais estudos focados nos níveis de família e municipal-regional, através de estudos de caso (Browder *et al* em Rondônia, Otsuki em Pará do Sul), vou concentrar-me em desenvolver a tese da penetração capitalista de Joe Foweraker (1981) e de outros economistas políticos para explicar as dinâmicas na mais recente abertura de fronteira neodesenvolvimentista e no iminente fechamento da fronteira.

Segundo John Walker *et al* (2009), houve dois grandes períodos de *boom* capitalista na Bacia Amazônica, sendo o primeiro o *boom* da borracha, no final do século XIX, e o segundo a era atual caracterizada por um *boom* de pecuária. A principal diferença entre os dois é que o primeiro pertencia às *sócio-naturezas*, expandindo a fronteira cultural de criação de trabalho e de exploração capitalista do trabalho para a extração global de recursos (PELUSO, 2012), enquanto que o último, não gerando uma acumulação tão grande como o anterior, centralizou-se na expansão de *novas naturezas*, principalmente pastagens, por apropriação ilegal de terras e destruição das *sócio-naturezas* anteriores. A espoliação de terras e a destruição do meio ambiente são mais expressivas atualmente; no *boom* anterior, a reprodução da mão de obra local teve que ser assegurada, pois a extração

de borracha dependia das populações que moravam na floresta e do conhecimento que estes possuíam dela, sendo portanto, a borracha não plantada, uma mercadoria dependente de *sócio-naturezas*.

Considerando a extensão territorial, a carne é a principal mercadoria responsável pelo desmatamento e a atual expansão da fronteira de nova natureza (WALKER *et al*, 2009). Destaca-se que 83% do crescimento do gado brasileiro entre 1990-2007 ocorreu na Amazônia, cujo território, em até 80%, ofereceria de moderados até altos valores de renda líquidos para os grileiros (que se apropriam das terras sem comprá-las) para a produção de carne bovina (BOWMAN *et al*, 2012). Desde que a tomada de terras é um fator importante de rentabilidade da pecuária extensiva (*ibid*) e muito comum no Brasil, a pecuária extensiva é um dos motores principais da expansão da fronteira. O principal grupo econômico diretamente responsável pelo desmatamento são os pecuaristas de média e grande escala, e uma razão para tal é que os pequenos agricultores têm mostrado potencial para estabilizar a expansão da fronteira baseada na melhoria da eficiência do uso da terra, enquanto os grandes fazendeiros continuam a expansão para dentro da floresta, em parte por causa de seus métodos de produção ineficientes (GODAR *et al*, 2012).⁴ Mas, considerando a intensidade da mudança e os projetos de investimento particulares como fatores essenciais da consequente expansão das pastagens, projetos desenvolvimentistas liderados pelo Estado e construção de infraestrutura têm sido essenciais para explicar a expansão da fronteira.

A fronteira é criada por suas subpartes de investimento, incluindo energia (Belo Monte e outras barragens), metais (minas, fábricas de ferro-gusa, aço e alumínio), biomassa e combustíveis (silvicultura e óleo de palma etc. expansão de plantações), alimentos e forragem (expansão das pastagens e da soja), infraestrutura (ferrovias, pavimentação das rodovias na Amazônia, portos) e construção. Vistas em conjunto, estas mudanças parecem ser um ressurgimento do modelo

4 Pablo Pacheco (2012) oferece uma análise divergente em comparação com Godar *et al* (2012), enfatizando o recente aumento das atividades de desmatamento e de pecuária entre os pequenos agricultores da Amazônia, e argumentando que as fronteiras de recursos caracterizados por grandes fazendas de gado têm melhores resultados de desenvolvimento do que aquelas caracterizadas por pequenos agricultores. Considerando que alguns dos pequenos agricultores se uniram com a bancada rural para defender a diluição do Código Florestal Brasileiro em 2012 (RRI, 2014), as limitações do novo código dando como impulso muito mais liberdade *de jure* aos pequenos agricultores para destruir a floresta do que aos latifúndios, fica claro que os pequenos agricultores não formam um grupo unificado no Brasil e que alguns deles estão muito propensos a começar a desempenhar um papel muito maior na destruição da floresta do que antes, com o respaldo jurídico da nova lei florestal.

de desenvolvimento dos anos 1970 – mas com novas características, diferenças e nuances, porque as dinâmicas nacionais e globais mudaram dramaticamente.⁵

Os últimos desenvolvimentos significam a reabertura da fronteira capitalista. Hecht (2011) e outros (por exemplo, HOCHSTETLER & KECK, 2007; KRÖGER, 2013a) abordam muito bem a restrição do desmatamento e as políticas alternativas. Tais políticas, em 2011, foram capazes de diminuir a taxa de desmatamento no Brasil em mais de 70% a partir de 2004; colocaram 7,76% das terras da Amazônia sob proteção ambiental completa, criaram reservas indígenas em 20% das terras da Amazônia e criaram 15 milhões de hectares de reservas extrativistas. No total, estes esforços colocaram mais de 40% da Amazônia sob algum tipo de proteção e 60% destas terras se encontram sob *sócio-naturezas*, ou seja, governadas pelos habitantes locais. Mas neste momento a situação está mudando novamente, pois o capital iniciou um contra-ataque:

A reformulação do Código Florestal de 1965, em maio de 2011, sugere que novas alianças políticas em todos os níveis podem reformular a Amazônia como fronteira puramente econômica. A explosão da violência contra ativistas rurais sugere ainda que a Amazônia esteja entrando em um novo período. O desenvolvimento na Amazônia é mais dinâmico do que nunca, novas formas de conservação da paisagem estão prestes a experimentar fortes pressões (HECHT, 2011: 14).

Ainda não atingimos a fase na qual a fronteira seria fechada – mas estamos à beira disso. A atual conjuntura histórica mundial é um ponto de inflexão global antes do fechamento da fronteira de recursos globais, o que explica porque agora estamos assistindo a um *boom* de apropriação acelerada de terras. Elites estão lutando pelos últimos bons pedaços de terra (controle) antes que a fronteira seja fechada e novos meios precisem ser encontrados.

Há uma necessidade de quadros temporais mais longos uma vez que a apropriação de terras é um fenômeno historicamente construído com raízes profundas (EDELMAN *et al*, 2013). O que há de novo é a marcha de mudança sempre mais globalizada e acelerada que está ocorrendo em muitas fronteiras. Polanyi

5 Tem ocorrido inovações que incluem a criação de uma grande rede de assistência social por meio do programa *Bolsa Família*, o aumento do salário mínimo e a oferta de acesso ao crédito através da formalização de empregos, que impulsionaram a demanda potencial e a circulação monetária nos mercados domésticos (KRÖGER, 2012b), e reduziram o ritmo da criação de desigualdade econômica. Esta política teve um impacto misto na criação de *novas naturezas*; por exemplo, as condicionais entradas de dinheiro para famílias e comunidades pobres, cerca de R\$ 70,00 por mês por pessoa no caso da Bolsa Família, levaram a uma pressão menor sobre as florestas e o meio ambiente, na medida em que as pessoas não tiveram que recorrer a tais atividades como a extração ilegal de madeira ou abertura de terras agrícolas, o que tem impulsionado a regeneração da floresta (HECHT, 2011).

(2001) enfatizou que diferentes procedimentos legais e de legislação precederam, realizaram, atrasaram e regulamentaram a mercantilização da natureza transformada em terra e da vida humana transformada em mão de obra.

Tem havido uma luta constante entre forças em favor do capitalismo (impulsionadas por um movimento de ideólogos do livre mercado) e aqueles que procuram regulamentá-lo (um contra movimento de atores progressistas do Estado e da Sociedade Civil, que procuram proteger a “sociedade orgânica”, ou seja, proteger a vida de ser destrutivamente supermercantilizada sob regras econômicas, buscando manter mercados sob incorporação social, e não o contrário). Cotula (2013) cita o exemplo dos reis Tudor na Inglaterra, que tentaram resistir com medidas legais ao poder crescente das elites responsáveis pelo cercamento das terras, anterior à Revolução Industrial na Inglaterra, mas que em grande parte falharam, porque não havia um exercício confiável da lei, estando os tribunais fortemente sob controle da aristocracia. A tendência ao cercamento das terras (mercantilização das terras) precedeu a mercantilização da mão de obra, ocorrida na década de 1830, por meio de uma dramática nova legislação, que forçou as pessoas a venderem sua mão de obra no momento em que as políticas de remuneração e assistência para os pobres foram abandonadas (COTULA, 2013).

É interessante notar que a mercantilização da mão de obra inglesa veio logo após a Inglaterra ter abolido a escravidão. Assim, a criação dos mercados capitalistas de mão de obra pode ser vista como a solução que os ex-proprietários de escravos encontraram para manter o nível de lucros num contexto em que a escravidão aberta era proibida. O ponto que quero atingir através deste exemplo é que, de situações nas quais as fronteiras se fecham – sejam elas fronteiras de apropriação de seres humanos como propriedade privada, na África colonial, ou da apropriação da maioria das formas de vida (biodiversidade, seres humanos e outras formas da natureza) em um determinado trecho de terra, esvaziando-o para tornar-se uma monocultura – novos empreendimentos capitalistas e tendências de mercantilização podem ser esperados em outras arenas. A dinâmica entre abertura, colapso, reabertura e fechamento de fronteiras no Brasil demonstra como isso ocorre.

Abertura de fronteira

As teorias de fronteira que procuravam explicar a economia política brasileira e mundial tornaram-se proeminentes no final da década de 1970, após a dramática abertura da fronteira pioneira desde os anos 1960 no Brasil. Foweraker (1981) estudou as diferentes fronteiras pioneiras da década de 1970 no Brasil,

caracterizadas pelas lutas por terra entre camponeses e grandes empresas econômicas, mediadas por um estado capitalista autoritário. Ele aponta a importância e a especificidade histórica das experiências fronteiriças para a definição dos aspectos econômicos, políticos e ideológicos do estado e da sociedade. A luta de classes é um elemento essencial para explicar como ocorre a acumulação primitiva – uma forma específica do estado capitalista, a de um estado capitalista autoritário, teve de ser concebida no Brasil, para permitir uma expansão violenta da fronteira neste contexto de luta intensa de classe/terra. Foweraker (1981: 3) também argumenta que a “fronteira pioneira” serviu em primeiro lugar não à integração do Brasil nos mercados mundiais, mas “à atividade particular que integra regiões inexploradas na economia nacional”.⁶

No sentido tanto da integração nacional como da acumulação capitalista, a “fronteira é um projeto”, como argumentou Anna Tsing (2005: 33), usando o caso de Kalimantan na Indonésia. Os processos diários de construção da fronteira são mantidos pela ativa atuação por parte das autoridades, que utilizam tanto a lei quanto a violência, até que o processo conduza ao caos que leva ao fim a produtividade do projeto para as autoridades (TSING, 2005 cf. HOCHSTETLER & KECK, 2007: 154). O uso da violência tem sido a alma da expansão da fronteira da Amazônia brasileira: “Mesmo que os governos estaduais e locais na região não sejam abertamente criminais, eles têm sido, quase por definição, impulsionadores da colonização e do desenvolvimento dentro de suas jurisdições, com poucas (e recentes) exceções” (HOCHSTETLER & KECK, 2007: 154). A violência contra camponeses de parte das elites tem sido maior em fronteiras pioneiras do Brasil do que na colonização do oeste americano (onde a fronteira que foi considerada como livre para colonização se fechou na década de 1890 seguindo a famosa tese fronteiriça de Turner [1893]) (ALSTON *et al*, 1998).⁷ Isto porque “a expectativa de que invadir e reivindicar terras públicas será eventualmente recompensada com um título de terras permanente, tem sido o padrão no Brasil há mais de 400 anos”, resultando em maiores expectativas de que os pequenos agricultores eventualmente receberiam apoio governamental (FEARNSIDE, 2008: 10). Isto significou que a violência usada para usurpar as pessoas com possíveis direitos legais à

6 Dado o novo estadismo, neomercantilismo e neodesenvolvimentismo no Brasil (KRÖGER, 2012b), a atual expansão da fronteira também parece servir principalmente ao objetivo da integração econômica nacional, visto por muitos como a base do crescimento econômico atual no Brasil.

7 A violência nos Estados Unidos foi direcionada às populações indígenas, e os camponeses ocidentais estavam em melhor posição política ali que no Brasil.

terra, baseados em que elas a desenvolveram, tem sido uma parte essencial dos negócios de fronteira no Brasil até agora.

Em geral, o estudo dos modos de produção, dos mecanismos de acumulação, de expropriação dos excedentes para determinados atores, bem como o exame da ampla gama de intervenções políticas, legais e ideológicas por parte do Estado, são os elementos analíticos essenciais para explicar a economia política das fronteiras (FOWERAKER, 1981). Uma distinção de classe aproximada, entre modos de produção e expansão nas fronteiras, semelhante à análise de Foweraker, foi feita por Martins (1984). Martins argumentou que a luta principal era entre as meta-noções dualísticas de “terra de trabalho” e “terra de negócio”, com a primeira promulgada por agricultores sem-terra, que viram a terra de fronteira como um lugar de trabalho e subsistência, imbuídos de igualdade, sustentabilidade e democracia; e a segunda promulgada por elites que viram a fronteira com uma paisagem que pode ser definida como espaço vazio e privado, com o objetivo de troca, sendo a terra um *input* e um fator de produção, onde a relação individual com o dinheiro domina, e não um pedaço de terra com a finalidade de manter uma família (WOLFORD, 2010: 193). Esta dicotomia se manteve e foi transformada para formar a situação atual da fronteira que é bem diferente, mas ainda muito semelhante à situação na década de 1970.

Colapso da fronteira

As situações agora e na década de 1970 são completamente diferentes das mesmas nos finais da década de 1980 e durante a década de 1990, quando estudiosos (por exemplo, CLEARY, 1993) pensavam que Foweraker, Martins e outros estivessem enganados em sua previsão de que o capitalismo do Estado autoritário continuaria a homogeneizar e expandir a fronteira capitalista. Os críticos das *teorias de fronteira* da década de 1990 basearam suas argumentações na parada abrupta dos megaprojetos subsidiados pelo Estado na Amazônia e numa redução em direção a um padrão muito mais heterogêneo de desenvolvimento. A evolução de fronteiras novas para fronteiras velhas ou maduras causou impactos múltiplos. Em primeiro lugar, os modos de acumulação mais prontamente disponíveis tendiam a mudar. Especulação e escravidão (intimamente relacionadas ao desmatamento para exploração madeireira) se tornaram modos de acumulação menos proeminentes, à medida em que as fronteiras iniciais amadureceram, dando lugar ao “tradicional” cálculo de produtividade de carne bovina como base de decisões para o uso da terra (FEARNSIDE, 2008).

Cleary argumentou, em 1993 (p. 335), que a fronteira não estava se expandindo ou fechando, mas que tinha entrado em colapso: “A diferença entre a experiência de fronteira no Brasil e nos Estados Unidos agora parece ser que, nos EUA o oeste foi conquistado, enquanto que a fronteira brasileira entrou em colapso antes de atingir grande parte do norte”. Cleary (1993: 349) vai ainda mais longe, afirmando que “a fronteira tornou-se sem sentido como construção acadêmica”. No entanto, interpretada em termos da atual e galopante apropriação global de terras, da reabertura de fronteiras e da nova conjuntura estadista, a fronteira parece ser qualquer coisa menos uma ferramenta analítica sem sentido. Na verdade, Susanna Hecht (2011), famosa geógrafa da Amazônia e teórica de ecologia política, argumenta que foram precisamente as políticas neoliberais da década de 1990 que conduziram às taxas de desmatamento mais altas: assim, ela chama a expansão do desmatamento de jornada rumo ao norte da “fronteira neoliberal”. Economistas políticos argumentam, porém, que a década de 1990 não era tão neoliberal como é geralmente suposto, já que o Estado ainda tinha um papel forte no Brasil, mantendo seu poder indispensável para dirigir a economia, instituições e relações econômicas fundamentais criadas entre as décadas de 1930 e 1950 (LAZZARINI, 2011; KRÖGER, 2012a).

Entre a década de 1980 e o momento atual, certamente se enraizou nas paisagens brasileiras muito mais heterogeneidade do que a tese de penetração capitalista teria previsto (como este ensaio também sugere). Mas isso não deve ser considerado como um resultado da mudança econômica neoliberal ou estadista, considerando que ambos modelos econômicos podem ter efeitos muito semelhantes sobre o meio ambiente; ao contrário, este é um resultado do desenvolvimento político democrático que seguiu mudanças ideológicas e sociais paradigmáticas, todas elas enraizadas em práticas territoriais alteradas. É nesta situação complexa pós-colapso, ou seja, onde a ingerência direta do Estado nos negócios permaneceu no fundo de cena da expansão de fronteira (década de 1990), que a tese central de Foweraker se torna de novo muito fortemente presente, uma vez que a fronteira em colapso foi reaberta – e, novamente, sobretudo pelo capital do Estado, até mesmo pela reabertura dos mesmos projetos deixados inacabados na década de 1970 e meados dos anos 1980 (a barragem de Belo Monte, a pavimentação de rodovias, expansão de minas, construção de ferrovias, e assim por diante).

Reabertura de fronteiras

O atual *boom* global de investimentos rurais impulsionou a reabertura da fronteira. O melhor negócio tem sido ser o primeiro nos mercados de terras baratas, onde a entrada de grandes compradores de terras criou um caminho de acumulação de riqueza capitalista autoalimentado através um aumento rápido de valorização do preço da terra. Na expansão das plantações, as terras mais almejadas foram aquelas em que os preços da terra de pastagem têm sido menores, o que significa expansão nos estados do Maranhão, Pará e Bahia, por exemplo. Os preços da terra de pastagem, em 2006, estiveram correlacionados com o número de conflitos violentos no campo em 2010, conforme mostrou um estudo comparando as diferenças nos modos de expansão das plantações no Brasil (KRÖGER, 2012b). Dada a grande quantidade de pastagens para gado relativamente baratas na Amazônia e as novas variedades de culturas e técnicas de produção mais bem equipadas para suportar as condições naturais no norte do Brasil, é provável que as intensificadas *novas naturezas* das plantações de monocultura verão uma expansão dramática nos próximos anos ao longo das rodovias amazônicas recém-pavimentadas, que ligarão os lugares de investimento essenciais do PAC. O novo código florestal permitirá considerar plantações de eucalipto como reflorestamento natural, sendo este um exemplo de como a mudança discursiva, legislativa e ideológica apoia a criação de *novas naturezas*; elas são vendidas como soluções em situações pós-fronteira, embora conduzam de fato a uma expansão adicional de fronteira. Tais recodificações de novos ambientes como ambientes selvagens vão provavelmente se intensificar, enquanto que a fronteira se fecha, porque reclassificar o ambiente permite a expansão da fronteira de maneira relativamente imperceptível para espaços que já foram supostamente assegurados contra tentativas de expansão para mercantilização.

Fechamento da fronteira

Uma consequência do fechamento são as tentativas para abrir fronteiras em lugares onde não se imaginava ser possível, mesmo nas situações legais desgobernadas nas fronteiras brasileiras, através do desmantelamento de áreas previamente preservadas e territórios indígenas. Além de fixar limites sobre movimentos de capitais, o fechamento das fronteiras também significa que estes camponeses que habitualmente têm sido pioneiros nas novas fronteiras teriam que mudar seus modos centenarios de subsistência ou de acumulação. Fearnside (2008: 11) considera o fechamento como um fato positivo que deve ser acelerado para acabar

com o desmatamento, mas vê isso acontecendo somente quando a terra disponível termina ou “por uma alteração da política nacional que seja suficientemente visível e aplicada de forma coerente para ser aceita pela população”. A atual política econômica nacional, centrada na ideologia desenvolvimentista e nos projetos de mega-investimentos, não é esse tipo de alteração na política; assim, qualquer fechamento previsível depende do fim da terra disponível, ou de fazer um retorno em direção oposta na rota da política de investimento do governo.

As últimas fronteiras já estão sendo incorporadas, para as necessidades de: 1) o crescimento econômico capitalista global; 2) a restauração do controle político-econômico pelos clãs da elite (nacional) no Brasil; e 3) a (desejada, possível) ascensão do Brasil (ou ao menos de alguns brasileiros e corporações brasileiras) no novo poder mundial (através da criação de baixos custos em energia, infraestrutura etc. subsidiados pelo Estado). Há também um forte impulso vindo da 4) mudança de paradigma de uma economia global de carbono para uma economia verde, na qual a criação de *novas naturezas* fará o papel-chave na forma de bioeconomias substituindo combustíveis fósseis, pelo menos no imaginário e numa extensão maior do que anteriormente.

Para conseguir quaisquer destes objetivos, um discurso chave, no Brasil e em outros países, tem sido a negação da situação de fechamento de fronteira pelas elites e pelo Estado. O discurso de recursos ilimitados ainda é predominante no Brasil (maio de 1999), 500 anos depois da “descoberta”. As elites negam que poderia haver falta de terras e tentam enfatizar o tamanho mínimo e relativamente insignificante da terra que estão transformando. Este disfarce cria novos espaços que são oficialmente chamados “livres”, “improdutivos” e “nacionalmente não democráticos” (mas que são de fato de baixa densidade populacional, grandes áreas indígenas na Amazônia, rios que não tenham sido aproveitados, minerais que ainda não foram extraídos) e depois apropriados. Uma outra ideologia-chave que expande as fronteiras no Brasil é o direito presumidamente centenário para tomar terras e se obter legitimação para este ato. Como Fearnside (2007: 610) comenta: “Fica-se impressionado pela frequência de comentários por grileiros a outros agentes na região, sugerindo que eles têm um direito dado por Deus para assumir qualquer terreno desocupado e posteriormente obter do governo a legalização de sua reivindicação.”

Uma maneira interessante de estudar o fechamento é pesquisar sobre as mudanças políticas, de paisagem e econômicas que a aceitação do fechamento da fronteira causa. McCarthy (2010) estudando a dinâmica da fronteira do óleo de

palma na Indonésia, descobriu que aqueles (poucos) camponeses que entenderam que toda a dinâmica da transação de terra havia mudado (não havendo mais possibilidade de vender terras e em seguida comprá-las de volta ou mudar para o interior), e começaram a acumular terras, se tornaram vencedores (capitalistas) no *boom* do óleo de palma (e de celulose) dos últimos anos naquele país. Aqueles que não perceberam a mudança fundamental mas, ao invés, venderam os seus direitos de propriedade de terra *de jure*, se tornaram sem-terra. Uma pequena abertura de oportunidade para grandes ganhos e perdas se abre quando a fronteira se fecha.

No entanto, as transformações capitalistas e criações de propriedade de terras podem ser revertidas pela política. Lee Alston *et al* (2012) comparam a dinâmica de fronteira na Austrália, no Brasil e nos EUA, mostrando como a força política (de fato a capacidade de controle da terra) tem sido utilizada nas situações de expansão da fronteira e pós-fronteiriças para alterar significativamente o boom fronteiro inicial, a fim de moldar os direitos de propriedade pós-fronteira. No Brasil, com uma história de apropriação de terras por capitalistas de mercadorias, longa e baseada na escravidão, e resistência violenta contra direitos de propriedade *de jure* oferecidos aos pequenos produtores pelo Estado, o governo foi forçado, por mobilizações camponesas, a alocar 63,2 milhões de hectares de terra aos sem-terra entre 1988 e 2000, enquanto os poderes *de fato*, de camponeses organizados e proprietários de terras lutavam pela terra em conflitos violentos e esporádicos. Esta dinâmica política levou a mudanças significativas nas repartições de recursos iniciais, que favoreceram grandes propriedades e um controle estreito para manter a mão de obra nas plantações e fora dos negócios de ocupação de terra pelos pequenos agricultores das fronteiras, considerada como privilégio dos capitalistas de mercadorias (por exemplo elites de café e, mais tarde, de pecuária) (ALSTON *et al*, 2012). Isto sugere que os Estados, como árbitros de ambas as reivindicações de terras *de fato* e *de jure*, são fundamentais para compreender a dinâmica da fronteira.

4. AÇÃO HUMANA E DA NATUREZA NA DINÂMICA DE FRONTEIRA

Enquanto as dinâmicas de fronteira contemporâneas na Indonésia, Papua Nova Guiné e mesmo no Madagáscar parecem ser governadas pela neoliberalização do Estado (ver Lounela, Kaartinen e Tammisto sobre esta questão), a reabertura da fronteira brasileira é, segundo a evidência acima, principalmente um projeto desenvolvimentista conduzido pelo Estado, que permite comentar

sobre as particularidades do fechamento da fronteira liderado pelo Estado. Por um lado, em comparação com a Indonésia, a maior inclusão de jogos políticos mediados pelo Estado na determinação da política de investimento (ver KRÖGER, 2013a para um quadro sobre estes jogos políticos) permitiu aos movimentos sociais terem mais influência, o resultado do fechamento da fronteira sendo mais diversificado do que o da trajetória puramente neoliberal, baseada em políticas privadas na Indonésia (ver MCCARTHY, 2010 para a discussão sobre a Indonésia). Na Indonésia, a fronteira está em expansão, sem qualquer perspectiva de fechamento, exceto a proveniente dos limites naturais, como, por exemplo, *a ação da natureza no fechamento da fronteira*, enquanto que no Brasil a ação contenciosa e empresarial, quando mediada pelo Estado, está levando a um *fechamento político da fronteira*.

Existem diferentes tendências e processos políticos que explicam a limitação contínua dos recursos em andamento: resistência, mediação de interesses políticos pelo Estado e agências corporativas (KRÖGER, 2013a). Estes processos políticos podem explicar o tipo de influência humana imposta à natureza. No entanto, o meio ambiente também age, como convincentemente tem mostrado a ecologia política. Hecht (2011: 6) indica que a ação da natureza toma parte na abertura de fronteiras, em interação dinâmica com mecanismos econômicos e políticos: “Oscilações climáticas agravaram as tendências de desmatamento associados com a expansão da ‘fronteira neoliberal’ principalmente da soja de exportação e do crescente gado de boi amazônico, enquanto incêndios se espalhavam nas florestas adjacentes, nas pastagens e queimaram florestas degradadas”. Mas só a natureza não pode abrir fronteiras; a ação humana é necessária. Vulnerabilidades aos riscos naturais, como incêndios, são aumentadas com a ação humana inicialmente abrindo fronteiras. Esta ação pela natureza ainda não é levada em conta, porque o projeto neodesenvolvimentista é baseado nas velhas ideias de progresso científico que ocorre quase automaticamente e independentemente da natureza, cuja abundância é interminável. Contratempos e ciclos de retroação, como diminuição das chuvas em função do desmatamento, não são considerados.

Também os impactos de projetos não são calculados em sua totalidade. A barragem de Belo Monte, por exemplo, vai inundar uma enorme área de floresta tropical, cerca de 1.500 Km², e cientistas calcularam que as emissões de metano provenientes da vegetação em decomposição assim inundada irão resultar em altas emissões de carbono, equivalentes à capacidade de energia da barragem sendo produzida por carvão. Isto significa que o termo “renovável” que o governo

usa não deve ser ligado a grandes barragens em regiões florestais. Esses projetos se tornaram particularmente não renováveis quando sua finalidade e impacto gerais são considerados: a energia da barragem é destinada principalmente à abertura de novas minas e suas usinas de processamento (principalmente fábricas de aço, ferro-gusa e alumínio) na Amazônia Oriental, que consomem quantidades enormes de energia e não são viáveis sem energia barata.

O complexo industrial beneficiário da venda de maquinário para a barragem é o mesmo que se beneficiaria das novas vendas de máquinas de mineração para as novas minas. Um grande número de fornecedores de máquinas europeus, tais como a empresa finlandesa Metso, está entre estes fornecedores de tecnologia, que são raramente detectados porque escapam ao olhar crítico de observadores que concentram sua atenção nas companhias operacionais e no Estado. No entanto, projetos só podem ser compreendidos tendo-se em conta os agentes poderosos que juntos compõem a ação corporativa para obter a expansão dos mercados para sua tecnologia – a qual pode ser obsoleta e não a melhor solução global, como é tipicamente o caso.

Alguns brasileiros, os grandes capitalistas, se tornaram ricos nessa trajetória e já estão moldando a economia mundial aumentando trajetórias de acumulação neodesenvolvimentistas em outros lugares (KRÖGER, 2012a), como na África. A ascensão dos chamados BRICS, na medida em que o Brasil está em foco, tem sobretudo significado a ascensão destes novos capitalistas globais do sul global. Não significou a ascensão destes países ou nações em termos de aumento de toda a sua base de cidadania: algumas pessoas caíram, e muitas, através destes desenvolvimentos, perderam seus meios de subsistência e terras para apoiar a construção de novos impérios mundiais e riqueza privada.⁸

Sendo este o caso, o discurso sobre o *boom* do emprego graças à abertura de fronteiras é a forma principal de legitimar os projetos, particularmente perante as classes trabalhadoras. Os atuais trabalhadores sem-terra na Amazônia Oriental remontam ao Projeto Grande Carajás (década de 1980), onde minas foram abertas, e ferrovias, cidades e outras infraestruturas construídas (BUNKER e CICCANELLI 2005). Esta destruição dos usos anteriores da terra empregou um grande número de pessoas que chegaram de outros lugares nos anos em que o capital foi gasto na área. Mas agora, quando a fronteira está fechada na principal área de Carajás, o que resta são enormes conflitos em torno da terra e massas de

8 Os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) estão expandindo novas fronteiras capitalistas em todo o mundo; por exemplo, agentes político-econômicos do Brasil, tanto em Moçambique, através do megaprojeto de plantações “proSavana”, quanto no Canadá, através da aquisição da companhia de extração de minerais Inco pela empresa brasileira Vale.

sem-terra. Será que a mesma dinâmica vai ser replicada enquanto a fronteira se move rumo ao oeste, buscando o coração da Amazônia? Parece que sim. De 20.000 a 40.000 pessoas serão deslocadas pela barragem de Belo Monte, cuja construção está em curso, apesar das graves violações dos procedimentos de parcelamento de investimento exigidos pelas leis nacionais e internacionais. No entanto, advogados públicos, como Felício Pontes, se queixaram sobre estas mudanças drásticas, lançando várias ações coletivas. Assim fizeram movimentos sociais que se tornaram cada vez mais radicais e bem organizados e começaram a entrar em conflito com os projetos neodesenvolvimentistas para defender seus direitos. Muitas reservas extrativas (que se tornaram mais populares e bem sucedidas com o passar do tempo) têm sido criadas nas fronteiras de atividade econômica (HECHT, 2011). Hoje, as reservas enfrentam a pressão de fortes interesses hostis que procuram transformar estas terras em *novas* ou *não naturezas*. A reabertura da fronteira é um projeto da elite e do atual governo Dilma, enquanto a tentativa de reduzir essa abertura e fechar a fronteira através de áreas de proteção é um impulso para uma ampla coalizão de agentes de resistência progressista.

O Futuro: o que muda com o fechamento da fronteira?

Com o fechamento da fronteira, as trajetórias de criação de riqueza irão mudar à medida em que ganhos rápidos não estarão mais disponíveis com tanta facilidade. Quando uma fronteira existe, aqueles que estão deslocados ainda aceitam isso mais facilmente, pois pensam que podem se mudar para outro pedaço de terra, como ilustram os estudos sobre a fronteira de recursos na Indonésia (MCCARTHY, 2010). Isto permitiu ao governo brasileiro evitar resolver a distribuição altamente desigual da terra através de uma reforma agrária. Em vez de distribuir terras improdutivas às populações dos sem-terra, como requerido pela Constituição de 1988, o governo optou por instalar comunidades na fronteira de recursos ao norte (FERNANDES, 2009). Esta opção não é mais viável, visto que estas terras são amplamente povoadas, inadequadas ou protegidas, e que não muitos estão ainda interessados em ir para o interior. A situação difícil dos arrendatários individuais não organizados (os posseiros), dos quilombolas e dos povos indígenas se agravou, estando eles envolvidos numa quantidade maior de conflitos pela terra do que os camponeses organizados (OLIVEIRA, 2010: 75). Os governos de Lula e Dilma têm enfatizado que eles focalizam mais na erradicação da “pobreza extrema” do que na reforma agrária (OLIVEIRA, 2010: 95). O governo optar pela não distribuição pode ser um sinal de que quer preservar as terras existentes para outros fins.

5. CONCLUSÕES: UM FECHAMENTO ACELERADO DA FRONTEIRA

Os anos recentes têm visto a reabertura inesperada da fronteira desenvolvimentista no Brasil, com o Estado estando ao leme deste desenvolvimento da infraestrutura e da indústria, agora disseminando o capitalismo oligárquico e estadista com fundos nacionais, em vez de empréstimos do Banco Mundial ou outros empréstimos internacionais (como na década de 1970). Enquanto isso, um movimento social crescente, agentes estatais progressistas, argumentos científicos e mobilizações levaram a uma configuração política-ideológica, na qual uma expansão da fronteira sócioambientalmente danosa é mais difícil e outros desenvolvimentos alternativos estão mais fortemente presentes. Tanto uma maior regulação dos espaços pós-fronteiriços, como o bloqueio de expansão ulterior nas principais áreas de pressão para expansão têm ocorrido em um grau significativo. O novo impulso, a partir do projeto de crescimento acelerado (PAC), em conjunto com o novo poder dado às populações tradicionais e indígenas para governarem suas áreas de conservação com usos múltiplos, tornou a situação mais próxima a uma situação de fechamento de fronteira, falta de terra para projetos desenvolvimentistas de cima para baixo. Isto levou a maiores pressões para acabar com a expansão capitalista, ou para abrir áreas não capitalistas já reconhecidas oficialmente como pertencentes às *sócio-naturezas* ao invés de novas ou *não naturezas*. É nestes pontos de pressão que as teses da penetração capitalista de Foweraker (1981) e da extração desigual de recursos globais e da acumulação dos excedentes capitalistas globais se aplicam com força, ainda que não possam explicar a totalidade do desenvolvimento da fronteira como alguns estudos (BROWDER *et al*, 2008) sugeriram.

Os negócios no contexto de fechamento de uma fronteira diferem drasticamente dos realizados em contextos não fronteiriços, pois vendas de terra e de recursos são *de jure* permanentemente, devidas ao acelerado encarecimento dos valores dos ativos. Simultaneamente ao *boom* global da apropriação de terras entre 2008 e 2013, tem havido um declínio acentuado no reconhecimento *de jure* dos direitos das comunidades e dos recursos em países com florestas tropicais, apesar dos compromissos e promessas de detentores do poder para salvaguardar esses direitos, levando a uma diminuição de cinco vezes na área de florestas garantidas para propriedade comunitária, comparado ao período 2002-2008 (RRI, 2014). Por causa do valor das terras aumentado dramaticamente em termos monetários – o que é contabilizado como crescimento do PIB – governos preocupados em demonstrar notável crescimento do PIB são propensos a permitir processos de dominação, mesmo quando danosa e liderada por interesses privados. Isto leva a

um fechamento acelerado da fronteira, enquanto isso, simultaneamente, as *sócio-naturezas* apoiadas por ideologias democráticas de ecologia política também se apossam de grandes áreas de terra, onde *novas* ou *não naturezas* – marcas típicas das fronteiras capitalistas atuais, hoje numa conjuntura histórica global baseada na territorialização e expansão do capitalismo com base na tomada de terras – não podem ser expandidas facilmente. Os fechamentos de fronteiras assistidos pelo Estado são uma maneira rápida de criar aumentos de dois dígitos no PIB à medida que o valor dos ativos aumenta, tanto através da especulação e nova escassez, quanto através da acumulação por alguns poucos. A mercantilização de “populações extra” (e.g. tribos indígenas) como mão de obra para os capitalistas, segue o processo inicial de cercamento de terras nas descrições da tradicional penetração capitalista. No entanto, uma vez que o mesmo tipo de apropriação desta mão de obra como trabalhadores industriais, ou empurrando os novos sem-terra para as novas fronteiras, como aconteceu nas revoluções industriais anteriores, já não é mais uma opção viável, esta dinâmica preditiva na teoria clássica sobre a fronteira pioneira deveria ser reconsiderada.

Tanto Evans (2010) e Li (2011) destacam que, no cenário global atual, nem o modelo de desenvolvimento estatal do século XX (Evans), nem a urbanização do terceiro mundo (Li) podem oferecer empregos a todos aqueles expulsos das áreas rurais, das economias de subsistência e ao campesinato em migração e em busca de mercantilização como assalariados. Estes pontos também podem ser apoiados com base em metodologistas da teoria do sistema mundial tais como McMichael (1992), enfatizando que comparações devem ser comparações incorporadas, isto tendo em conta o *problema Galton* (RAGIN, 1994) no qual uma instância de observação influencia outra mais recente num mundo global – como, por exemplo, a industrialização de um país tornando impossível, ou difícil, a reprodução por um outro país do mesmo padrão de crescimento, ao transformar toda a estrutura global das relações (KRÖGER, 2013b). Quando as *últimas* fronteiras globais fecham – como está começando a acontecer agora – o resultado final é totalmente diferente do que quando uma fronteira regional fecha, mas novas fronteiras de extração de recursos (até agora ainda não capitalistas) permanecem sendo abertas no resto do mundo (por exemplo Sibéria, Ártico, e África), às quais a pressão de crescimento extra, inerente ao capitalismo, pode voltar sua atenção. O resultado nesta situação vai ser uma dramática transformação do capitalismo em um outro paradigma que já não se concentra na mercantilização da natureza, mas sim nos seres humanos e outras formas imprevistas de assegurar margens de lucro, ou o fim do crescimento

capitalista, conforme argumentou Wallerstein (1974), considerando o capitalismo como formado essencialmente por sua natureza sistemática mundial.

O tempo dirá se Belo Monte, como eixo central da industrialização da Amazônia Oriental e da política neodesenvolvimentista do governo Dilma, foi o começo do fim, levando ao fechamento da fronteira. Um resultado provável é uma situação em que uma parte do território seja marcada por *sócio-naturezas* complexas governadas democraticamente pelas populações residentes, e outra parte constituída por diferentes *novas* e não naturezas, marcadamente nas mãos de cada vez menos capitalistas do Estado e da elite, porém terras “não marcadas” estão esgotadas. Desta forma, o fechamento da fronteira se aproxima e a dinâmica política na qual a política de recursos naturais está fundamentada se tornará cada vez mais essencial para explicar as dinâmicas de fronteira. Ambas as ações, corporativas e contenciosas, bem como a ação da natureza, terão um papel cada vez mais importante nas naturezas e fronteiras nos ambientes tornados mais vulneráveis às mudanças perigosas por parte do estabelecimento humano de novas e não naturezas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALIMONDA, Héctor. “Debating development in Latin America: from ECLAC to the Brazilian workers’ party”. In: Bartelt, Dawid D. (ed.). *Inside a champion: an analysis of the Brazilian development model*. Berlin: Heinrich Böll Foundation, 2012, p. 18-30.
- ALSTON, Lee; LIBECAP, Gary; MUELLER, Bernardo. “Property rights and land conflict: a comparison of settlement of the U.S. Western and Brazilian Amazon frontiers”. In: COATSWORTH, John & TAYLOR, Alan. *Latin America and the World Economy since 1800*. Cambridge: Harvard University Press, 1998, p. 55-84.
- ALSTON, Lee; HARRIS, Edwyna; MUELLER, Bernardo. “The development of property rights on frontiers: endowments, norms, and politics.” *Journal of Economic History*, 72, 2012, p. 741-770.
- ARRIGHI, Giovanni; ASCHOFF, Nicole; SCULLY, Ben. “Accumulation by dispossession and its limits: the southern African paradigm revisited”. *Studies in Comparative International Development*, vol. 45, nº 4, 2011, p. 410-38.
- BOSCHI, Renato (ed.). *Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.
- BOWMAN, Maria *et al.* “Persistence of cattle ranching in the Brazilian Amazon: a spatial analysis of the rationale for beef production”. *Land Use Policy*, 29, 2012, p. 558-68.

- BRASIL 247. "MST compara Dilma a Geisel e avisa: vai radicalizar". 17 set. 2013. Disponível em: <<http://www.brasil247.com/pt/247/brasil/115233/>>.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz. 2011. "From old to neo-developmentalism in Latin America". In: OCAMPO, José Antônio & ROSS, Jaime (eds.). *The Oxford Handbook of Latin American Economics*. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 108-129.
- BROWDER, John *et al.* "Revisiting theories of frontier expansion in the Brazilian Amazon: a survey of the colonist farming population in Rondônia's post-frontier, 1992-2002". *World Development*, vol. 36, nº 8, 2008, p. 1469-1492.
- CLEARY, David. "After the frontier: problems with political economy in the modern Brazilian Amazon." *Journal of Latin American Studies*, vol. 25, nº 2, 1993, p. 331-349.
- COLETIVO Brasileiro de Pesquisadores da Desigualdade Ambiental. "Desigualdade ambiental e acumulação por espoliação: o que está em jogo na questão ambiental?". *E-cadernos*, 17, 2012, p. 164-183.
- COTULA, Lorenzo. "The new enclosures? Polanyi, International Investment Law and the Global Land Rush". *Third World Quarterly*, vol. 34, nº 9, 2013, p. 1605-1629.
- EDELMAN, Marc; OYA, Carlos; BORRAS, Saturnino. "Global land grabs: historical processes, theoretical and methodological implications and current trajectories". *Third World Quarterly*, vol. 34, nº 9, 2013, p. 1517-1531.
- EVANS, Peter. "Constructing the 21st Century Developmental State: Potentialities and Pitfalls". In: EDIGHEJI, Omano (ed.). *Constructing a democratic developmental State in South Africa: potentials and challenges*. Capetown: HSRC Press, 2010, p. 37-58.
- FEARNSIDE, Philip. "Brazil's Cuiabá-Santarém (BR-163) Highway: the environmental cost of paving a soybean corridor through the Amazon". *Environmental Management*, vol. 39, nº 5, 2007, p. 601-614.
- FEARNSIDE, Philip. "The roles and movements of actors in the deforestation of Brazilian Amazonia". *Ecology and Society*, vol. 13, nº 1, 2008.
- FERNANDES, Bernando. "The MST and Agrarian Reform in Brazil". *Socialism and Democracy*, vol. 23, nº 3, 2009, p. 90-99.
- FOWERAKER, Joe. *The Struggle for Land: a political economy of the pioneer frontier in Brazil from 1930 to the present day*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

- GODAR, Javier; TIZADO, E. Jorge; POKORNY, Benno. "Who is responsible for deforestation in the Amazon? A spatially explicit analysis along the Transamazon Highway in Brazil". *Forest Ecology and Management*, 267, 2012, p. 58-73.
- GUDYNAS, E. "Estado compensador e nuevos extractivismos: las ambivalencias del progresismo sudamericano". *Nueva Sociedad*, 237, 2012, p. 128-146.
- HART, Gillian. *Disabling globalization: places of power in post-apartheid South Africa*. Berkeley, CA: University of California Press, 2002.
- HARVEY, David. *The New Imperialism*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- HECHT, Susanna. "From eco-catastrophe to zero deforestation? Interdisciplinary, politics, environmentalisms and reduced clearing in Amazonia". *Environmental Conservation*, 39, n° 1, 2011, p. 4-19.
- HOCHSTETLER, Kathryn & KECK, Margaret. *Greening Brazil: environmental activism in State and society*. Londres: Duke University Press, 2007.
- KRÖGER, Markus. "Promotion of contentious agency as a rewarding movement strategy: evidence from the MST-paper industry conflicts in Brazil". *Journal of Peasant Studies*, vol. 38, n° 2, 2011, p. 435-58.
- _____. "Neo-mercantilist capitalism and post-2008 cleavages in economic decision-making power in Brazil". *Third World Quarterly*, vol. 33, n° 5, 2012a, p. 887-901.
- _____. "The expansion of industrial tree plantations and dispossession in Brazil". *Development and Change*, vol. 43, n° 4, 2012b, p. 947-973.
- _____. *Contentious agency and natural resource politics*. Londres: Routledge, 2013a.
- _____. "Globalization as the 'pulping' of landscapes: forestry capitalism's north-south territorial accumulation". *Globalizations*, vol. 10, n° 6, 2013b, p. 837-853.
- _____. "The political economy of global tree plantation expansion: a review". *Journal of Peasant Studies*, vol. 41, n° 2, 2014, p. 235-261.
- LAZZARINI, Sérgio. *Capitalismo de laços: os donos de Brasil e suas conexões*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- LI, Tania. "Centering labor in the land grab debate". *Journal of Peasant Studies*, vol. 38, n° 2, 2011, p. 281-98.
- MARQUES, Gilberto. *Estado e desenvolvimento na Amazônia: a inclusão amazônica na reprodução capitalista brasileira*. Tese (doutorado) – CPDA/UFRRJ, Rio de Janeiro, 2007.

- _____. "Amazônia: uma moderna colônia energético mineral". *Ciência & Tecnologia*, 49, 2012, p. 32-45.
- _____. *A militarização da questão agrária no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1984.
- MAY, Peter (ed.). *Natural resource valuation and policy in Brazil: methods and cases*. Nova York: Columbia University Press, 1999.
- McCARTHY, John. "Processes of inclusion and adverse incorporation: oil palm and agrarian change in Sumatra, Indonesia". *The Journal of Peasant Studies*, vol. 37, nº 4, 2010, p. 821-850.
- McMICHAEL, Philip. "Rethinking comparative analysis in a post-developmental context". *International Social Science Journal*, 133, 1992, p. 351-65.
- OTSUKI, Kei. "Framing frontier governance through territorial processes in the Brazilian Amazon". *Local Environment*, vol. 16, nº 2, 2011, p. 115-128.
- PACHECO, Pablo. "Actor and frontier types in the Brazilian Amazon: assessing interactions and outcomes associated with frontier expansion". *Geoforum*, 43, 2012, p. 864-74.
- PELUSO, Nancy. "What's Nature got to do with it? A situated historical perspective on socio-natural commodities". *Development and Change*, 43, 2012, p. 79-104.
- POLANYI, Karl. *The Great Transformation: the political and economic origins of our time*. Boston: Beacon Press, 2001 [1994].
- RAGIN, Charles. *Constructing social research: the unity and diversity of method*. Thousand Oaks, CA: Pine Forge, 1994.
- RRI. *Lots of words, little action: will the private sector tip the scales for community land rights?* Washington, D.C.: Rights and Resources Initiative, 2014.
- SILVA, Patrícia & ROTHMAN, Franklin. 2011. "Press representation of social movements: Brazilian resistance to the Candonga hydroelectric dam". *Journal of Latin American Studies*, vol. 43, nº 4, 2011, p. 725-754.
- TSING, Anna. *Friction: an ethnography of global connection*. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- TURNER, Frederick. "The significance of the frontier in American History". In: *Proceedings of the American Historical Association for 1893*. Reprinted

in expanded form as “The Frontier in American History”. Mineola: Dover Publications, 1893, p. 199-222.

UOL Notícias. *Leia a íntegra do discurso do presidente Lula no lançamento do PAC 2*. 29 mar. 2010. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/especiais/pac/ult-not/2010/03/29/leia-a-integra-do-discurso-do-presidente-lula-no-lancamento-do-pac-2.jhtm>>.

WALKER, John *et al.* “Ranching and the new global range: Amazônia in the 21st century”. *Geoforum*, vol. 40, nº 5, 2009, p. 732-745.

WALLERSTEIN, Immanuel. *The modern world-system: capitalist agriculture and the origins of the european world economy in the sixteenth century*. Nova York: Academic Press, 1974.

WOLFORD, Wendy. *This land is ours now: social mobilization and the meanings of land in Brazil*. Londres: Duke University Press, 2010.

ZHOURI, Andréa. “‘Adverse forces’ in the Brazilian Amazon: developmentalism versus environmentalism and indigenous rights”. *The Journal of Environment & Development*, vol. 19, nº 3, 2010, p. 252-73.

AGRADECIMENTOS

Queria agradecer a Timo Kaartinen, Anu Lounela, Tuomas Tammisto, Jenni Mõlkänen, Jussi Pakkasvirta, Florencia Quesada e Maria-Therese Gustafsson pelos comentários. Sou grato também aos que me ofereceram seu tempo para entrevistas e para organizar visitas de campo: Ulisses, Gabriela, Ádima, Maria Raimunda, Tito, Rogério, e a todos aqueles que não pude citar aqui. A pesquisa foi financiada pela Academia da Finlândia e pela Fundação Kone. Todas as opiniões são do autor.

SOBRE O AUTOR

MARKUS KRÖGER é pesquisador de pós-doutorado da Academia da Finlândia, na Universidade de Helsinque, Departamento de Estudos Políticos e Econômicos, com doutorado em Ciências Políticas. Publicou diversos trabalhos sobre: questões da política de recursos naturais, apropriação ilegal de terras, efeitos da atuação de movimentos sociais, a política de desenvolvimento florestal e mudanças rurais na América Latina. Seu livro mais recente se intitula *Contentious Agency and Natural Resource Politics*.