



LATIFÚNDIO E CONSTRUÇÃO DO ESTADO BRASIL E ARGENTINA NO SÉCULO XIX

Ligia Osório Silva

Na América Latina, o deslocamento da fronteira correu paralelo à expansão do latifúndio e à consolidação do poder das oligarquias, gerando sociedades altamente hierarquizadas. Mesmo em países como o Brasil e a Argentina, nos quais estava presente a premissa de F. J. Turner – que atestava a existência de “terras livres” e a possibilidade de sua ocupação no século XIX, levando esses países, pelo menos formalmente, a erigir a política americana de terras em modelo –, a marcha da fronteira não democratizou o acesso à terra nem

mesmo para os imigrantes. Duas são as causas assinaladas para explicar esse efeito peculiar às sociedades latino-americanas: a herança do latifúndio colonial e as características da legislação agrária adotada no século XIX. Convém, no entanto, acrescentar mais uma dimensão explicativa, além dessas duas consagradas pela historiografia: a que estabelece uma relação entre o processo de concentração de poder próprio do *state building* e o deslocamento da fronteira, usando a experiência europeia como modelo comparativo.

Introdução

Um dos acontecimentos mais marcantes da segunda metade do século XIX, em países possuidores de grandes “fundos territoriais” como o Brasil e a Argentina, foi o deslocamento no sentido do interior da fronteira entre a economia europeia e não europeia, isto é, entre as áreas direta ou indiretamente relacionadas com a exportação e as áreas desprovidas de qualquer vínculo direto ou indireto com o mercado exterior.¹ Esse movimento em direção a áreas de pouca densidade demográfica e sua integração na economia exportadora avançou muito lentamente no período anterior, tornando-se nítido a partir de 1850, quando ocorreu um notável incremento na área geográfica economicamente produtiva. Considerada, por vezes, como ocupação de “espaços vazios”, a marcha da fronteira consistiu, na realidade, no “esvaziamento” das regiões ocupadas por povos indígenas ou pequenos sítiantes vivendo de agricultura de subsistência.²

Embora a ocupação da fronteira nesses dois países apresente algumas semelhanças com a “marcha para o Oeste”, consagrada na obra de F. J. Turner³, na historiografia argentina e brasileira, a idéia de que a experiência da fronteira foi decisiva na formação dessas sociedades não penetrou com a mesma força as análises dos historiadores e cientistas sociais, talvez porque, na América Latina, o processo de ocupação da fronteira começou no século XVI⁴, foi muito mais complexo e gerou efeitos muito diferentes. Mesmo em países como o Brasil e a Argentina, onde a premissa básica de Turner – a existência de “terras livres” – esteve presente, levando esses países, pelo menos formalmente, a erigir a política americana de terras em modelo, a marcha da fronteira não produziu o efeito descrito por Turner nos Estados Unidos.⁵ O deslocamento da fronteira nesses países correu paralelo à expansão do latifúndio e à consolidação do poder das oligarquias, gerando sociedades altamente hierarquizadas.

À medida que a fronteira se deslocou, o latifúndio foi reabsorvendo as formas antigas da colonização, surgidas no período anterior. Exemplos desse papel protagonizado pelo latifúndio não faltam na história latino-americana. A chamada “conquista do deserto” na Argentina constitui certamente um. Outro exemplo indubitável foi a ocupação do interior paulista depois de 1860, e mesmo depois de 1880 no período de auge da imigração europeia. Outros casos poderiam ser assinalados, no México e no Chile, por exemplo, mas fogem ao escopo deste trabalho. A progressiva extensão da área economicamente aproveitada pela agricultura e

¹ CARMAGNANI, M. *Estado y sociedad en América Latina - 1850-1930*. Barcelona: Ed. Crítica, 1984. p. 22.

² SILVA, L. O. Os indígenas da América, a propriedade privada e a construção dos espaços vazios. *Anais do XIII Congresso Internacional de História Econômica*, Buenos Aires, Argentina, 22-26 de julho de 2002, CD-Rom.

³ TURNER, F. J. *The frontier in American history*. New York: Henry Holt, 1940.

⁴ WEGNER, R. *A conquista do oeste*. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2000.
HENESSY, A. *The frontier in Latin American history*. Albuquerque: University of New Mexico Press, s/d.

⁵ SILVA, L. O. *A Fronteira e outros Mitos*. Tese de Livre Docência. Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, mimeo, 2001.

criação de gado se deveu, como afirma Carmagnani, a mecanismos de tipo tradicional – os mesmos que, entre os séculos XVI e XVIII propiciaram o desenvolvimento do latifúndio – e que não supunham a modernização, já que se baseavam na coerção e na possibilidade de aumentar a mais-valia mediante uma pressão maior sobre a produtividade absoluta.⁶

Dois são as causas mais comumente assinaladas para explicar esse efeito característico das sociedades latino-americanas: a herança do latifúndio colonial⁷ e as características da legislação agrária adotada no século XIX. Essas circunstâncias tiveram, sem dúvida, um peso razoável na história da apropriação territorial da Argentina e do Brasil. A época colonial estabeleceu um padrão de ocupação das terras que seria difícil reverter (mas não impossível) e as leis chamadas “de colonização”, quando aprovadas, continham não poucas falhas. Restam, não obstante, inúmeras questões envolvendo as razões que nortearam a expansão dos latifúndios no século XIX, cuja explicação tangencia a problemática da construção do Estado. As considerações que tecemos a seguir explicitam alguns aspectos das três dimensões.

Primeira dimensão explicativa: a herança colonial, uma visão do território

Enquanto montavam suas estruturas estatais-territoriais, os países europeus expandiram o controle para as áreas periféricas, e a organização do espaço colonial em benefício da metrópole foi uma das características marcantes da Época Moderna. A metrópole desempenhou um papel preponderante ao difundir no mundo americano a civilização européia, sua língua, cultura e instituições, através da conquista e da colonização. Essa projeção do poderio das potências européias para fora do seu espaço fez-se sob determinadas condições que marcaram a organização dos novos estados que se organizaram nas primeiras décadas do século XIX, como Argentina e Brasil.

A historiografia latino-americana tem privilegiado o enfoque interpretativo que enfatiza o papel das tradições ibéricas transplantadas com a colonização da época moderna. A herança colonial ibérica é contraposta à inglesa ou holandesa em muitos aspectos, como nos casos da forma senhorial da conquista⁸, do caráter da propriedade⁹, do contraste entre “colônias de povoamento” e colônias de “exploração”¹⁰; ou ainda nas instituições, leis (sesmarias, *mercedes*) e costumes (posses, *composiciones*) que regulavam o acesso à terra e à mão-de-obra.

⁶ CARMAGNANI, M. *Op. cit.*, p. 24-25.

⁷ CHONCHOL, J. *Sistemas Agrarios en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994. p. 59-111.

⁸ JARA, A. (ed.) *Tierras Nuevas*. México: El Colegio de México, 1973. p. 3.

⁹ CARDOSO, C. *Agricultura, escravidão e capitalismo*. Petrópolis: Vozes, 1979. p. 112.

¹⁰ NOVAIS, F. *Portugal e Brasil na crise do Antigo Sistema Colonial*. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1986. p. 71.

Nesse viés interpretativo, a existência da fronteira aparece sob a ótica do meio geográfico (em geral adverso) ao qual se colaram hábitos e costumes da Península Ibérica. Enquanto na perspectiva turneriana foi a fronteira que moldou a nova sociedade, na perspectiva que alguns chamam de “genética”, a herança do colonizador tem um papel muito mais decisivo. A confrontação entre as duas perspectivas, por exemplo, na obra de Richard Morse e nos estudos que tratam do iberismo e americanismo, deu origem a trabalhos que buscam ressaltar a dinâmica própria à lógica da conquista e que de alguma maneira aproximam as duas heranças.¹¹

Na Argentina e no Brasil, existe um ponto no qual a herança colonial é notável: a visão do colonizador sobre o território foi, em larga medida, adotada pelas camadas dominantes na organização do Estado.

Portugal e Espanha, ao repartirem entre si o mundo extra-europeu, delimitaram até mesmo os espaços de expansão potencial de seus impérios de além-mar. Com isso definiram grandes áreas de jurisdição formal de cada metrópole, incluindo nelas extensões de áreas de expansão futura, isto é, o que alguns autores chamam de *fundos territoriais*¹².

Do século XVI ao XVIII, a defesa e manutenção dos fundos territoriais do continente americano foi um objetivo muito claro das metrópoles ibéricas. No século XIX, quando as populações das antigas regiões coloniais iniciaram o processo que culminaria com a organização de novos Estados nacionais, adotaram a perspectiva dos colonizadores enxergando os fundos territoriais como espaços a serem ocupados, defendidos e explorados.

A oligarquia brasileira, por exemplo, vendo-se como herdeira da metrópole, assimilou o passado colonial enfatizando a continuidade até mesmo onde ela não existia, como aparece com nitidez num dos mitos fundadores da nação, que considera a integridade territorial do império uma dívida da metrópole. Essa camada da população, por não se reconhecer na massa de escravos e mestiços, que constituíam a maioria da população, identifica o país com o território (supostamente herdado) e considera tarefa primordial do Estado a defesa da soberania sobre os fundos territoriais e seu objetivo fundamental a ocupação do território. Robert Moraes destaca uma das conseqüências dessa visão emprestada: no quadro da formação nacional tem-se um território a ocupar e um Estado em construção, mas a população disponível não se ajusta aos modelos identitários vigentes nos centros hegemônicos. O Brasil não será concebido como um povo e sim como uma porção do espaço terrestre.¹³

¹¹ MORSE, R. *O espelho de Próspero*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988. WEGNER, R. *Op. cit.*

¹² MORAES, A. C. R. *Território e história no Brasil*. São Paulo: Annablume/Hucitec, 2002. p. 77-94.

¹³ MORAES, A. C. R. *Op. cit.*, p. 114.

Isso explica, em grande medida, a preferência pelo imigrante europeu nas políticas de terras enquadradas pela legislação promulgada na segunda metade do século XIX.

Na Argentina, a história da organização do país, a partir de 1810, mostra o quanto a visão do território do vice-reino do Prata marcava as classe dominantes de Buenos Aires, e o quanto foi difícil superar essa idéia para que uma verdadeira unidade fosse forjada.¹⁴

Malgrado as enormes diferenças no plano da organização política das duas nações¹⁵, encontramos uma visão comum sobre o destino a ser dado aos fundos territoriais. E a mesma desconfiança em relação à população do interior composta por mestiços e *gauchos*.¹⁶

Segunda dimensão explicativa: exemplos de leis agrárias mal sucedidas

a) A Lei Avellaneda na Argentina

De 1850 em diante, a Argentina conheceu um intenso processo de desenvolvimento capitalista e integrou-se definitivamente ao mercado internacional depois de sofrer mudanças na estrutura da produção.

Após 1852, foram promulgadas várias leis para regular a venda, a doação e o arrendamento das terras públicas. A *enfiteuse*, forma típica de concessão de terras públicas na primeira metade do século XIX, foi substituída pelo arrendamento (lei de outubro de 1857), e grandes extensões de terras foram cedidas dessa forma. Nesse momento, uma lei confiscou os bens de Rosas e colocou à venda as suas terras. A lei de 12 de outubro de 1858 anulou as doações feitas entre 1829 e 1852 e ordenou o arrendamento das terras. Em 1867, outra lei anulou esta. Pode-se perceber que a legislação agrária argentina enredava-se em ordens e contra-ordens.¹⁷

Ao longo da sua carreira de político, escritor e advogado, o presidente Nicolas Avellaneda demonstrou uma preocupação constante com os problemas relativos à imigração, à agricultura e à colonização. Defendeu seus pontos de vista a propósito da questão da ocupação e apropriação territorial, numa comparação constante com os Estados Unidos, que vinham obtendo sucesso na atração de imigrantes europeus.¹⁸

Embora a especulação com terras tenha sido uma constante nos países de “fronteira móvel”, no caso da Argentina a valorização da terra foi um dos lados mais espetaculares da especulação que marcou a economia no século

¹⁴ CHIARAMONTE, J. C. El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX. In: CARMAGNANI, M. (org.). *Federalismos latino-americanos, México, Brasil, Argentina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993. p. 81-127.

¹⁵ URICOECHEA, F. *O minotauro imperial*. São Paulo: Difel, 1978. p. 83-107.

¹⁶ DONGHI, H. *Una nación para el desierto argentino*. Buenos Aires: Ed. de América Latina, 1997.

¹⁷ AVELLANEDA, N. *Estudios sobre las leyes de Tierras Públicas*. Buenos Aires: Imprenta del Siglo, 1867. p. 166-167.

ORTIZ, R. *História Econômica de la Argentina*. 5. ed. Buenos Aires: Plus Ultra, 1978. p. 109.

¹⁸ AVELLANEDA, N. *Op. cit.* p. 169-170.

XIX. O encarregado dos negócios britânicos estimava que entre 1860 e 1865 o valor da terra havia duplicado em Buenos Aires. Em 1872, o *Buenos Aires Standard* afirmava que o valor da terra no entorno da capital havia aumentado cinquenta vezes entre 1850 e 1870. Houve casos registrados de valorização de terras cuja magnitude variava entre 150 e 1000, a partir da época da “conquista do deserto” até 1910.¹⁹ Cortés Conde estimou que entre 1903 e 1911, nas regiões de Buenos Aires, Santa Fé, Córdoba, Entre Rios e La Pampa, a valorização da terra chegou a 285,7%, taxa bem superior à do aumento dos preços e salários.²⁰

Esta subida notável do preço da terra ocorria quando no cenário internacional a atuação dos Estados Unidos estava levando à queda do preço da terra. Com efeito, a partir de 1850, o preço da terra caiu em decorrência da adoção da política de *homestead*. Assim como a Argentina, mas em menor medida, o Brasil não acompanhou esta queda e a política de terras de ambos ficou defasada.²¹

A lei de terras de 1876, conhecida como a lei Avellaneda, procurava enfocar as terras nacionais sob o ângulo do povoamento e seu objetivo era oferecer condições facilitadas de acesso à terra aos agricultores.²² A lei previu a divisão do domínio público em setores de 40.000 ha, subdivididos em lotes de 100 ha. Oito lotes em cada seção seriam reservados para as vilas e as terras municipais. Os 100 primeiros lotes de cada seção seriam distribuídos gratuitamente aos imigrantes, enquanto que os demais se venderiam (a um máximo de 4 lotes por pessoa) a preços módicos, pagáveis em quotas divisíveis em 10 anos. Criava a repartição de Terras e Colônias (subordinada ao Ministério do Interior), organismo que com o tempo ganhou péssima reputação, acusado de burocrático e corrupto. Alguns escândalos envolveram seus funcionários, acusados em 1910 de transferir enormes extensões do domínio público a proprietários particulares influentes, em troca de suborno. Embora a lei objetivasse a colonização, suas cláusulas permitiram a cessão de grandes extensões de terras às companhias de colonização privadas que podiam escolher, subdividir e colonizar terras por conta própria. Os especuladores utilizaram estas facilidades para distorcer a Lei Avellaneda, de modo semelhante ao que ocorreu no Brasil com a lei de terras de 1850. Nos seus vinte e cinco anos de existência, somente 14 das 225 companhias de colonização cumpriram as exigências contidas na lei.²³ Por outro lado, mesmo de modo deformado, a aplicação da Lei Avellaneda ficou restrita aos territórios nacionais e afetou muito pouco a zona do cultivo de trigo.²⁴

¹⁹ SABATO, J. *La classe dominante en la Argentina moderna*. Formación y características. Buenos Aires: CISEA, 1988. p. 41-42.

²⁰ CORTÉS CONDE, R. Padrões de asentamiento y explotación agro-pecuária en los nuevos territorios argentinos (1890-1910). In: JARA, Alvaro (ed.) *Tierras Nuevas*. 1ª reimp. México: COLMEX, 1973. p. 116-119.

²¹ TAVARES BASTOS, A. *Os males do presente e as esperanças do futuro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Cia. Ed. Nacional, 1939.

SILVA, L. O. Tavares Bastos e a questão agrária no Império. *História Econômica & História das Empresas*, n. 1, junho de 1999. p. 3-30.

²² AVELLANEDA, N. *Op. cit.* p. 172.

ORONO, N. *Informe sobre colonización de tierras nacionales*. Buenos Aires: Imprenta de Martin Biedma, 1890.

²³ SCOBIE, J. *Revolución en las Pampas*. Buenos Aires: Solar, 1982. p. 150-156.

GORI, G. *Inmigración y colonización en la Argentina*. Buenos Aires: Ed. Universitária, 1986. p. 88-102.

CAMACHO, R. *Legislación Rural Argentina*. Buenos Aires: Las Heras, 1944. p. 167-168.

²⁴ CÁRCANO, M. A. *Evolución histórica del régimen de la tierra pública*. Buenos Aires: Eudeba, 1972. p. 34.

Segundo Jorge Sabato, era evidente a influência da política de terras americana, de concessão de *homesteads*, na lei *Nacional de Colonización y Tierras*. Mas não obstante o fato desta política ser proclamada e propagandeada durante mais de trinta anos, sua aplicação enredou-se na malha de interesses a favor da concentração das terras, afastando-a do objetivo visado. Assim, quando na década de 1880 se efetivou a “conquista do deserto”, prevaleceram mais uma vez os métodos especulativos. Buenos Aires, Santa Fé e Córdoba consolidaram o feitio “grande propriedade” e logo estenderam-no a todo o território do Pampa.²⁵ A expedição militar de Roca contra os índios pampeanos, em 1879-1880, duplicou as dimensões da província de Buenos Aires e agregou enormes quantidades de terras fiscais nacionais ao sul do rio Negro. Esta nova riqueza territorial foi distribuída na forma tradicional: vendida ou doada a proprietários de terras estabelecidos, ou a especuladores, em vastos lotes, por cifras irrisórias. À medida que a fronteira avançava, com o desbravamento das terras, os portadores de bônus do governo escolhiam os lotes, ao custo de 400 pesos de prata por légua quadrada. Quando as terras foram oferecidas em leilão público, em novembro de 1882, cada comprador devia limitar-se em teoria a 40.000 hectares, mas os especuladores usaram agentes ou nomes fictícios para ultrapassar esse limite.

²⁵ SABATO, J. *Op. cit.*, p. 54.

Em 1896 um projeto de reforma da Lei Avellaneda foi rechaçado no Congresso. Também foi derrotada a proposta de instituir um imposto progressivo sobre as terras ociosas com superfícies maiores que 10.000 hectares.

Quando, em 1903, o Congresso promulgou finalmente uma legislação territorial de caráter amplo (lei orgânica 4167), que classificava as terras fiscais como de pastoreio, de agricultura ou florestais, e estipulava seu arrendamento ou venda sistemática, o processo de apropriação territorial estava, em grande medida, concluído. Toda a região do pampa passara havia muito tempo para mãos privadas, e as terras estavam monopolizadas, retidas em alguns casos com vistas à especulação, em outros devido ao prestígio que emprestavam aos seus donos; outras ainda foram aproveitadas produtivamente em grandes empresas agrícolas, mas apenas excepcionalmente foram convertidas em pequena propriedade de agricultores.

No final do século, as autoridades nacionais ou provinciais não se encontravam em condições de formular uma política de terras adequada às necessidades do imigrante ou do pequeno agricultor. Os governos já não possuíam terras

nas zonas agrícolas. As terras do pampa estavam valorizadas e os proprietários não tinham nenhuma intenção de se separar delas.²⁶

²⁶ DONGHI, T. H. Canción de outono en primavera. In: DONGHI, T. H. *El espejo de la historia*. Buenos Aires: Sudamericana, 1987. p. 253-276.

Em síntese, a ocupação do território começada no período Rosas incorporou à economia européia 30 milhões de hectares de terras, grande parte das quais terminou em mãos dos estancieiros, enquanto apenas uma décima parte foi destinada às colônias agrícolas que, de acordo com a ideologia liberal em voga, deveriam servir para povoar o país com a imigração. Em razão disso, para alguns autores, como Richard Slatta, a consequência do sentido dado ao processo de apropriação das terras públicas nacionais foi o aumento constante do poder dos proprietários de terras.²⁷

²⁷ SLATTA, R. *Gauchos & The vanishing frontier*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1992. p. 3.

b) As dificuldades principais da Lei de Terras de 1850 no Brasil

A promulgação da Lei de Terras de 1850, mudando o estatuto da propriedade territorial no Brasil, procurava estabelecer uma política que regulasse a situação dos títulos de terras e estimulasse a imigração. A motivação de curto prazo (a imigração) que inspirou a adoção da lei não deve, entretanto, nos fazer esquecer a sua importância para a história da propriedade da terra no Brasil, que foi, finalmente, o aspecto mais duradouro da sua influência.²⁸

²⁸ SILVA, L. O. *Terras devolutas e latifúndio*. Campinas: Ed. da Unicamp, 1996.

Havia, sem dúvida, a intenção do Estado imperial de que a lei fornecesse aos poderes públicos os mecanismos necessários para exercer o domínio sobre as chamadas terras devolutas (públicas), regulamentando a sua passagem para o domínio privado e, ao mesmo tempo, que regulasse a situação das terras que já haviam passado a esta condição.

Nos seus artigos iniciais, a lei proibia a aquisição de terras devolutas por outro meio que não a compra. Por outro lado, determinava a forma como os particulares, tivessem eles títulos legítimos ou não, poderiam se tornar proprietários plenos. Para isso bastava que medissem e demarcassem suas terras e entrassem com um pedido para expedição de título, que seria fornecido por uma repartição geral das terras públicas a ser criada. O governo marcaria os prazos dentro dos quais deveriam ser medidas as posses e as sesmarias, designaria e instruiria as pessoas que fariam as medições, podendo, caso julgasse conveniente, prorrogar os prazos marcados. Cabia ao governo realizar a medição das terras devolutas, respeitando os direitos dos posseiros e sesmeiros, o que significava respeitar os prazos marcados para o cumprimento das determinações da lei.

Cabia ao governo, também, prover os meios práticos pelos quais seria extremado o domínio público do domínio particular, especificando quais as autoridades que procederiam administrativamente na execução dessa tarefa. Essas regras seriam especificadas no regulamento que seguiria a lei.²⁹

²⁹ A função foi atribuída a um Juiz Comissário, nomeado especialmente para a ocasião e não pertencente aos quadros da magistratura.

O governo reservaria as terras devolutas que julgasse necessário para a colonização indígena, para a fundação de povoações e para a construção naval. Organizaria também, por freguesias, o registro das terras possuídas, a partir de declarações feitas pelos próprios possuidores, impondo multas àqueles que deixassem de fazê-lo nos prazos marcados. A venda se faria em hasta pública ou fora dela, como e quando julgasse conveniente.

Em relação à imigração, a lei determinava que os estrangeiros que comprassem terras e nelas se estabelecessem seriam naturalizados, se quisessem, depois de dois anos de residência, e ficariam isentos de serviço militar, mas não do serviço da Guarda Nacional do município. Ficava também autorizado o governo a mandar vir anualmente, à custa do Tesouro, um certo número de colonos livres para serem empregados, pelo tempo que fosse marcado, em estabelecimentos agrícolas, nos trabalhos dirigidos pela administração pública ou na formação de colônias nos lugares que estas mais conviessem, tomando antecipadamente as medidas necessárias para que tais colonos achassem emprego assim que desembarcassem.

Seu objetivo central era estancar o apossamento das terras devolutas, mas contraditoriamente o governo não queria (ou não podia) contrariar os (grandes) posseiros. Temor da mesma natureza obrigou a retirada do imposto territorial do projeto e uma importantíssima fonte de recursos foi assim desprezada. Previa a instalação de colonos nas terras públicas vendidas para a formação de colônias, mas prometia usar os recursos arrecadados na importação de trabalhadores para as fazendas. Todas estas conciliações acabaram por anular qualquer intervenção substantiva na ocupação e apropriação das terras, sendo a lei inoperante para estancar a posse e a proliferação dos latifúndios.

A elaboração do cadastro de terras não foi possível, e o chamado Registro do vigário foi outra porta aberta para as fraudes. As legislações seguintes continuaram deixando em aberto a delimitação das terras públicas que até hoje (2001) ainda não se completou.

A questão que resta em suspenso é por que os possuidores de terrenos não acorreram às instâncias administrativas para regularizarem seus títulos, ou mesmo obterem um.

Em trabalho anterior, apresentamos a hipótese de a razão se encontrar nas brechas deixadas abertas pela legislação, consistindo, sobretudo, na circunstância de que a possibilidade de não fazê-lo não acarretava a perda das terras. Esta era a opinião de Teixeira de Freitas, o respeitado jurista do Império, cuja obra serviu de referência para o Código Civil de 1916.³⁰ Por outro lado, a passagem contínua de terras devolutas para o domínio privado, através da posse sem controle, um processo de longa duração, foi uma das características maiores do processo de apropriação territorial no Brasil.

Terceira dimensão explicativa: deslocamento da fronteira e construção do Estado

A relação entre o processo de deslocamento da fronteira e o processo de *State building* argentino e brasileiro pode surgir se estabelecermos uma ligação entre a implementação das políticas de terras e as estratégias políticas mais amplas que nortearam a constituição do sistema de poder. Sabemos com certeza que o período se caracterizou por um processo de concentração de poderes que correu paralelo ao desmembramento do patrimônio de terras públicas, com a cessão de largos tratos de terras para membros da oligarquia e aliados.

A despeito das diferenças geográficas no tempo e no espaço, o estudo do processo de construção dos Estados nacionais na América Latina pode beneficiar-se das análises consagradas da literatura histórica europeia sobre o processo de formação dos Estados.³¹ Estas análises fornecem subsídios para pensarmos a relação entre os dois fenômenos mencionados acima. Em outros termos, entre o processo de construção do Estado e o deslocamento da fronteira.

Interessa-nos, sobretudo, destacar no caso europeu a defasagem havida entre o deslocamento da fronteira (interna e externa) e esse processo de concentração de poder. Como assinala Ruggiero Romano, o feudalismo europeu passou por, ao menos, duas fases.³² A primeira, aquela do feudalismo clássico, foi caracterizada pela existência de um estoque ilimitado de terras. Segundo Archibald Lewis, pode-se dizer que, do século XI ao século XIII, a Europa Ocidental seguiu “an almost classical frontier development”.³³ Este desenvolvimento consistiu na expansão para fora do espaço europeu (com as Cruzadas, por exemplo) e no cultivo de toda terra disponível dentro do espaço interno europeu. Mas uma segunda fase do feudalismo iniciou-se quando, depois de 1250, as fronteiras externas da Europa Ocidental se

³⁰ TEIXEIRA de FREITAS, A. *Consolidação das Leis Civis*. 5. ed. Rio de Janeiro: Jacinto Ribeiro dos Santos, 1915. p. 451.

³¹ Charles Tilly elenca uma série de razões pelas quais a experiência europeia pode ser útil ao estudo de sociedades não-europeias, entre elas “the European historical experience, for all its special features, is long enough, well-enough documented, and a large enough influence on the rest of the world that any systematic conclusions which did hold up well in the light of that experience would almost automatically become plausible working hypotheses to be tried out elsewhere”, em *The formation of National States in Western Europe*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1975. p. 13.

³² ROMANO, R. American Feudalism. *Hispanic American Historical Review*, v. 64, n. 1, 1984. p. 130.

³³ LEWIS, A. The closing of the mediaeval frontier. *Speculum*, v. XXXIII, n. 4, october 1958. p. 475.

contraíram e as “fronteiras internas” praticamente desapareceram, com algumas poucas exceções. As mudanças que começaram a operar na sociedade europeia de 1250 a 1350 foram, em grande medida, devedoras deste fato: a impossibilidade de o sistema feudal crescer em extensão, isto é, incorporando novas terras ao sistema. Ao mesmo tempo, a nobreza batia-se em lutas que acabaram por definir a supremacia da realeza – senhores que se destacavam vitoriosos nessas lutas – mas que não mais dispunham de terras novas para recompensar aliados e súditos fiéis. Esta segunda fase do feudalismo se caracterizou, portanto, pela limitação do estoque de terras (Romano) ou pelo fechamento da fronteira (Lewis).

A gênese do Estado pode ser acompanhada na lenta formação dos órgãos centrais, sobretudo aqueles decorrentes da monopolização da força e da fiscalidade, espinhas dorsais desta forma de organização. A partir de determinado momento (em torno do século XV), o órgão central da sociedade começou a desfrutar de uma estabilidade e de uma força desconhecidas até então, porque o senhor do Estado (o monarca absolutista) não precisava mais pagar pelos serviços que lhes eram prestados distribuindo uma parte dos seus domínios, que sem conquistas continuadas se esgotaria rapidamente: ele podia remunerar os serviços com as receitas fiscais que passou a auferir regularmente. A grande vantagem das remunerações monetárias consistia em desobrigar os monarcas da necessidade de recompensar serviços através da doação de bens hereditários – como nas épocas precedentes. Os serviços podiam ser remunerados através das benesses e cargos com gratificações e salários. A remuneração em dinheiro, frisa Elias, criava um laço de dependência permanente entre o funcionário e o centro do poder, proporcionando, assim, as condições de quebrar definitivamente as tendências centrífugas.³⁴

Ora, tal dissociação não ocorre nos países que vimos analisando. A primeira metade do século XIX foi o momento de afirmação da soberania, de construção da unidade territorial e de centralização política sob a hegemonia oligárquica, mas foi, ao mesmo tempo, o momento de deslocamento da fronteira, de incorporação de partes consideráveis dos “fundos territoriais” à economia “europeia”.

Constatamos, portanto, que, de modo diverso ao ocorrido na Europa, a concentração e centralização do poder, inerentes à construção do Estado moderno, ocorreram quando havia ainda grande disponibilidade de terras, passíveis de serem cedidas em troca de apoios políticos. Os mecanismos de extração fiscal (pouco desenvolvidos) tiveram um papel

³⁴ ELIAS, N. *La dynamique de l'Occident*. Paris: Calmann-Lévy, 1975. p. 176.

bastante secundário no financiamento do Estado. Além do recurso ao endividamento externo, a utilização do patrimônio de terras públicas em troca de apoio político foi corriqueira. Seja pela distribuição de largos tratos de terras como ocorreu na Argentina, seja fechando os olhos à apropriação privada como no Brasil, as terras públicas foram usadas em troca de apoio ou aliança política, neutralizando assim os grupos oligárquicos rivais. Isto porque, no período analisado, para os Estados argentino e brasileiro o obstáculo fundamental na trajetória da formação da nação era o perigo da fragmentação.³⁵

³⁵ MAGNOLI, D. *O corpo da pátria*. São Paulo: Unesp/Moderna, 1997. p. 137.

Para além dos objetivos ditados pelo crescimento econômico e o desejo de se aproveitar das oportunidades de inserção no mercado internacional para produtos primários, pode-se concluir que, nos dois casos, tanto no Brasil quanto na Argentina, esses objetivos visavam também enfraquecer e, se possível, fazer cessar os movimentos contestatórios e centrífugos e angariar o apoio de todas as oligarquias regionais para o processo de centralização em curso. Ex-escravos e imigrantes não ameaçavam o núcleo hegemônico e foram vistos e tratados como mão-de-obra. Não houve um esforço sério de contemplar estas camadas com o acesso à terra e as políticas de colonização das terras públicas funcionaram basicamente como chamariz, independentemente da intenção e da sinceridade dos seus autores.

A natureza diferente dos obstáculos à ocupação territorial implicou diferentes atitudes do Estado em relação ao processo de criação dos “espaços vazios”. Na Argentina, a incorporação das terras indígenas constituiu um movimento que mobilizou vastos recursos humanos e materiais, enquanto que no Brasil, com algumas exceções, a fronteira moveu-se quase exclusivamente ao sabor das oscilações econômicas e dos interesses privados. Esta distinção deu ao processo de ocupação da fronteira, na Argentina, um caráter tanto político – no sentido estrito – quanto econômico, enquanto que no Brasil esta simultaneidade é menos marcante. Não obstante, no nosso entender, tanto a forte presença do Estado, num caso, quanto o *laissez-faire* predominante, no outro, constituíram formas assumidas pela construção do consenso necessário ao processo de centralização, que na prática consistiu, por um lado, em extrair o “poder” político privado dos “caudilhos”, “coronéis”, “caciques” etc. e sua concentração no aparato estatal, e por outro, na manutenção e fortalecimento do poderio econômico dos grandes proprietários de terras, que, em ambos os casos, foram os principais beneficiários da marcha da fronteira.

Ligia Osório Silva é graduada em Ciências Sociais, doutora em Sociologia Política, livre-docente em História Econômica, professora do Instituto de Economia e coordenadora do Núcleo de Estudos Estratégicos da Universidade Estadual de Campinas, São Paulo.

losorioeco@yahoo.com.br

Este artigo baseia-se em pesquisa financiada pela FAPESP.