

CAPÍTULO V

O Modelo Primário-exportador e o Estado Oligárquico

O Estado Capitalista Oligárquico que surge na América Latina no início do século XIX, com os movimentos de independência política, é o herdeiro direto da organização política colonial. O poder metropolitano, entretanto, muda de mãos e de natureza. Deixa de ser direto — político — para ser indireto — econômico. Deixa também de subordinar-se a metrópoles mercantis decadentes, como Portugal e Espanha, para submeter-se a uma potência industrial e dinâmica, como a Inglaterra, e em menor grau à França e depois aos Estados Unidos.

Apesar do surgimento de novos produtos de exportação, como o café no Brasil, que permitem a introdução do trabalho assalariado e portanto o surgimento de um capitalismo moderno, o sistema produtivo não se altera fundamentalmente. Continua baseado no latifúndio auto-suficiente, em termos de bens de consumo para seus trabalhadores, e aberto para o mercado externo. Continua a não ocorrer desenvolvimento das forças produtivas: o progresso técnico é desprezível. O excedente é empregado na abertura de novas terras, na compra de escravos, enquanto não se verifica a abolição da escravatura, e no consumo de luxo. Praticamente não há acumulação de capital produtivo, a não ser na extensão das culturas e na exploração de novas minas.

Por outro lado, com a Revolução Industrial na metrópole, ocorre em seguida um extraordinário aumento do comércio mundial. Definem-se, então, as relações entre a metrópole e os países periféricos. Os países

metropolitanos vêm-se com excedente de capital, desejam abrir novos mercados lucrativos e procuram novas fontes de alimentos tropicais e matérias-primas. Ocorre então a divisão internacional do trabalho, sob a égide do imperialismo. Trata-se de um imperialismo encoberto na América Latina, constituída de países juridicamente independentes, onde as oligarquias locais se dispunham a participar da produção exportável, e de um imperialismo aberto na Ásia e na África, onde era necessário à metrópole organizar diretamente a produção de exportação. Como resultado desse movimento histórico, define-se nos países periféricos o modelo primário-exportador de subdesenvolvimento e um Estado Oligárquico dependente e cartorial.

O Estado Dependente e Cartorial

O Estado Capitalista Oligárquico que então se forma é fruto dessas forças condicionantes, muitas vezes contraditórias. É o Estado de um capitalismo mercantil marcado por caracteres pré-capitalistas. É o Estado dependente, culturalmente subordinado, que transplanta a ideologia central do liberalismo econômico e político, mas limita-se à aplicação do primeiro, que reduz o liberalismo econômico à aceitação da lei das vantagens comparativas do comércio internacional em benefício dos objetivos comerciais da metrópole.

É um Estado Oligárquico porque apenas uma pequena parcela da população tem condições de participar da vida política. A democracia, quando existe, é estritamente formal. O voto é limitado por critérios econômicos, manipulado e finalmente fraudado. No mais das vezes, porém, prevalecem sistemas ditatoriais, dominados por caudilhos militares ligados à oligarquia latifundiária.

Hélio Jaguaribe, referindo-se especificamente ao Brasil, no período 1850-1930, denominou a política de então de “política de clientela” e o Estado de “Estado Cartorial”. Afirmar ele: “Nessa estrutura-tipo, em que temos a classe dominante latifúndio-mercantil, a classe dominada do campesinato e a classe média marginal, inaugura-se e se configura o processo político determinado pelas condições reais desse meio, a política de clientela. Em torno das fazendas, constituídas como núcleos econômicos e políticos da vida brasileira, organizaram-se as clientelas de fatores dependentes da produção dessa fazenda, dos homens que se achavam em situação de dependência para com o proprietário da terra... Esse regime de voto de favor barganhado pelo emprego de favor, que caracteriza a

estrutura da política de clientela, conduz a uma forma de Estado típica, que cabe designar pelo termo de Estado Cartorial” (1958, pp. 21-22).

O Estado Oligárquico, nestes termos, não desempenha diretamente funções econômicas senão a de servir de cabide de emprego para o estrato médio dependente da burguesia agrário-mercantil. No mais, é um arremedo do Estado Liberal metropolitano. No plano econômico copia o *laissez-faire* inclusive por falta de condições para adotar outra alternativa; no plano político, usa um liberalismo de fachada, e adota uma ideologia marcada pelo agriculturalismo, ou seja, pela crença na vocação essencialmente agrícola do país, e pelo complexo de inferioridade colonial, ou seja, pela crença na inferioridade, seja racial, seja climática, dos latino-americanos em relação aos europeus e especialmente anglo-saxões.

A elite dirigente estatal é recrutada na burguesia agrário-mercantil dominante. Esta, por sua vez, está intimamente associada ao imperialismo metropolitano. Em troca de sua participação no sistema, transfere para a metrópole parte considerável do excedente econômico real e potencial, através dos baixos preços dos produtos exportados. Outra parte substancial do excedente produzido pelo modelo primário-exportador é transferido para a metrópole através do pagamento de juros ao sistema financeiro internacional.

O Modelo Primário-Exportador

A economia está toda voltada para fora. As exportações são o fator determinante da renda nacional que passa pela economia monetária, já que o latifúndio auto-suficiente e a pobreza geral da economia mantêm o mercado interno muito reduzido. A atividade exportadora canaliza todos os esforços da burguesia agrário-mercantil. Uma espécie de acumulação primitiva tem lugar nos latifúndios. A remuneração dos trabalhadores rurais livres não passa pelo mercado, na medida em que eles colocam gratuitamente à disposição do latifundiário seu trabalho para formar as fazendas, ou seja, para realizar a acumulação de capital no latifúndio, em troca do direito de desenvolver uma pequena agricultura de subsistência destinada ao seu sustento.

O latifundiário apropria-se do excedente produzido pelo trabalho compulsório, ou, em uma segunda etapa, pelo trabalho livre mas muito mal remunerado, sem que o lucro passe pelo mercado. Dado o clima tropical, o nível de subsistência do trabalhador é muito baixo. Desde que lhe seja dada alguma terra e uma parte da semana para plantar, o restante do tempo é ocupado pelo trabalhador em tarefas de acumulação de capi-

tal para o latifundiário: derrubada das matas, abertura das estradas, preparo da terra, plantio de culturas perenes, realização de obras civis no latifúndio. Temos, assim, uma espécie de acumulação primitiva de capital. A acumulação realiza-se sem que haja anteriormente o pagamento de salários e a obtenção contábil de lucro. Em outras palavras, a acumulação se verifica diretamente, sem que haja poupança prévia.³¹

Esta apropriação direta da mais-valia, sem a intermediação do mercado, é possível não apenas porque as condições de sobrevivência nas regiões tropicais e semitropicais são mais fáceis, como também porque taxas elevadas de crescimento da população permitem a formação de um amplo “exército industrial de reserva” para as atividades exportadoras. O capitalismo sempre necessitou criar e recriar um exército de desempregados para manter baixa a taxa de salários. No imperialismo primário-exportador essa tarefa é facilitada pela existência de amplos excedentes de mão-de-obra no setor de subsistência, tanto dentro do latifúndio quanto nos minifúndios. Verificam-se aí relações de produção pré-capitalistas, na medida inclusive em que não há trabalho assalariado. Este fato facilita, extraordinariamente, a apropriação do excedente pela oligarquia agrário-mercantil e a manutenção de baixos níveis de remuneração para os trabalhadores. Conforme observa Rosa de Luxemburgo, “O capitalismo necessita, para sua própria existência e desenvolvimento, estar cercado por formas de produção não-capitalistas. Não se trata, porém, de qualquer forma. Necessita de camadas sociais não-capitalistas, como mercado para colocar sua mais-valia, como fonte de meios de produção e como reservatório de mão-de-obra para seu sistema assalariado” (1970, p. 317).

O dualismo intrínseco da economia colonial que prevalece, como muitas outras características, no modelo primário-exportador, permite manter a população trabalhadora marginalizada dos benefícios do desenvolvimento, ao mesmo tempo que desempenha um papel fundamental no processo de acumulação da oligarquia agrário-mercantil. Enquanto não havia abundância de mão-de-obra, principalmente no período colonial, foi necessário recorrer ao trabalho compulsório. Marx, depois de assinalar como os economistas capitalistas se apegam à “sacrossanta” lei da oferta e da procura de trabalhadores, escudados no exército industrial de reserva, observa: “Mas, quando circunstâncias adversas, nas colônias, por exemplo, impedem a formação do exército industrial de reserva e, por isso, a subordinação absoluta da classe trabalhadora à classe capitalista, o capital de mãos dadas com seu escudeiro apregoador de lugares-comuns,

³¹ Ver a respeito Celso Furtado (1966, Cap. III).

rebela-se contra a lei 'sacrossanta' da oferta e da procura e tenta corrigi-la através de providências coercitivas" (1969, b, Livro I, p. 743).

Na segunda metade do século XIX, entretanto, já se haviam formado consideráveis excedentes de mão-de-obra local nos países latino-americanos. Por outro lado, havia excedentes de mão-de-obra nos países europeus mais atrasados desejando emigrar. Não foi difícil, portanto, para a oligarquia agrário-mercantil contar com um exército industrial de reserva, que não apenas mantinha a remuneração dos trabalhadores muito baixa e não criava mercado interno significativo, mas também desestimulava qualquer aumento na produtividade do trabalho.

Neste tipo de economia os investimentos necessários, originários de poupanças prévias, são reduzidos. E as taxas de lucro nas atividades exportadoras são, assim, elevadas. Em decorrência, a indústria pouco se desenvolve. Temos quatro tipos de indústria no período primário-exportador: a) a indústria orientada para a exportação; b) a indústria complementar das importações; c) a indústria que utiliza insumos internos, não sendo residenciária; e d) a indústria residenciária, que utiliza insumos internos.³² Ao primeiro tipo corresponde a mineração, a indústria frigorífica de carnes, o açúcar; a segunda é a indústria que monta, complementa ou acaba bens de consumo geralmente de luxo, com a utilização de insumos externos, ou bens semi-acabados, tendo como exemplos a indústria plástica, a indústria automobilística, a indústria farmacêutica; o terceiro tipo de indústria é constituído por atividades industriais também não residenciárias, ou seja, que podem ser facilmente objeto de comercialização internacional, mas que, diferentemente do segundo tipo, utilizam insumos internos e, ao contrário do primeiro tipo, destinam-se ao mercado interno (indústria têxtil, a que mais se ajusta a esse terceiro tipo): finalmente, o quarto tipo é constituído pelas indústrias residenciárias, as quais, seja pelo seu baixo preço em relação ao seu peso, seja devido à sua precibilidade, seja devido a seu caráter artesanal, são de difícil comercialização internacional; são indústria de material de construção, de móveis, de certos tipos de alimentação e, de um modo geral, as indústrias orientadas para a produção de bens de consumo simples ou bens de salário, in-

³² A classificação, acima apresentada, de tipos de industrialização nas economias primário-exportadoras está livremente baseada em aula de Celso Furtado proferida em seu Curso de Extensão em Economia do Desenvolvimento, oferecido na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1975. Esta aula foi transcrita com o título *A Industrialização Periférica* (1976, b). Dizemos "livremente" baseada porque Celso Furtado distingue apenas três tipos de indústria.

clusivo a indústria têxtil de panos grosseiros, que melhor exemplificam esse quarto tipo. Os dois primeiros tipos de indústria dependem da economia exportadora e tendem a desenvolver-se concomitantemente com o setor exportador. A partir de certo estágio de industrialização do segundo tipo, entretanto, a indústria complementar das importações, que é por natureza limitada enquanto se mantém complementar, pode beneficiar-se com os momentos de crise do setor exportador. Nestes momentos, caem os preços dos produtos primários exportados, reduz-se a capacidade para importar e desvaloriza-se o câmbio para compensar essa redução nos preços, socializando-se as perdas dos exportadores. Em conseqüência, aumentam os preços dos produtos importados, abrindo-se uma oportunidade aos empresários locais para realizar investimentos industriais lucrativos do tipo substitutivo de importações. Nestes momentos, também o terceiro tipo de indústria tende a desenvolver-se, já que a crise constitui para ele uma proteção natural e, por outro lado, ele não depende de insumos importados. O quarto tipo, sendo residenciário, não é afetado pelas relações com o exterior. Seu desenvolvimento depende apenas do crescimento do mercado interno, principalmente de bens de salário.

O desenvolvimento geral da indústria, entretanto, é muito reduzido. A indústria sendo ou complementar das exportações ou das importações ou residenciária, não cria um sistema industrial integrado, com a implantação de uma indústria de bens de capital e insumos básicos e a formação de toda uma rede de trocas interindustriais. Utilizando ou matérias-primas locais de simples transformação industrial ou peças e insumos importados, define-se o caráter periférico e limitado dessa industrialização. Isto ocorre não apenas porque os capitais disponíveis são limitados, porque as taxas de lucro são mais elevadas no setor exportador, atraindo todos os capitais, porque o mercado interno é reduzido, porque a tecnologia disponível é limitada, mas também porque a burguesia agrário-mercantil, sem nenhuma mentalidade industrial, alia-se ao imperialismo na manutenção do país no estágio primário-exportador. Não há interesse em desenvolvimento industrial sempre que este implique em prejuízo para a atividade exportadora. A proteção à indústria não é aceitável, desde que essa proteção traga obstáculos à importação e, conseqüentemente, à exportação. Muito menos admissível será caso implique em qualquer transferência de renda do setor exportador para a indústria. Ora, como a proteção alfandegária ou cambial implica necessariamente em transferência de renda, ela não se realiza.³³

³³ Sobre as relações contraditórias entre o setor exportador e a indústria no caso brasileiro ver a análise dialética realizada por Sérgio Silva (1976). Em sua análise

O modelo primário-exportador tende, assim, a manter os países como exportadores de produtos primários, de origem agrícola ou extrativa. Abundância de terras, agricultura extensiva, monocultura, progresso técnico inexistente, índices muito baixos de remuneração para a mão-de-obra são características básicas desse modelo. Uma parte considerável do excedente é transferido para os países centrais através dos preços baixos dos produtos exportados, relativamente ao preço dos produtos industriais importados. O fato de que a produtividade cresce mais rapidamente nos países centrais do que nos periféricos não implica em melhoria das relações de troca para os últimos, como a teoria neo-clássica e a lei das vantagens comparativas pretenderiam, mas, ao contrário, em deterioração dessas relações de troca.³⁴

Por outro lado, o caráter muito limitado da incorporação de progresso técnico nas atividades produtivas está relacionado, de um lado, com a mentalidade mercantil e portanto pré-capitalista dominante, e de outro, com a abundância de terras, com a facilidade de obtenção de mão-de-obra barata e com a pouca necessidade de capital originário de poupança prévia, que caracterizavam a atividade primário-exportadora. Nestes termos, o subdesenvolvimento e a dependência assentavam-se firmemente na transferência do excedente via comércio internacional e na falta de acumulação acompanhada de progresso técnico.

O Estado Oligárquico Mercantil

O Estado Oligárquico Mercantil é o instrumento político deste pacto entre a oligarquia agrário-mercantil local e o imperialismo. Como

fica claro como o café foi ao mesmo tempo a base da industrialização brasileira e criou obstáculos para essa mesma industrialização. A análise de Celso Furtado (1959) tem o mesmo sentido, embora o problema não esteja plenamente explicitado em termos dialéticos. Já Robert Cajado Nicol (1974) e Warren Dean (1971), adotam uma relação mais linear, de causa e efeito, entre o desenvolvimento da economia cafeeira e a industrialização, minimizando assim a importância da aliança entre a oligarquia agrário-mercantil e o imperialismo. As análises que simplesmente opõem o café à industrialização são muitas, merecendo especial menção as de Nícia Vilela Luz (1975) e Hélio Jaguaribe (1962).

³⁴ A tese de Prebisch (1949) que acabamos de resumir, constitui-se portanto no mecanismo básico de transferência do excedente dos países periféricos para os países centrais no quadro do velho imperialismo via comércio internacional. Ver a respeito, entre outros, CEPAL (1949), Gunnar Myrdal (1960), Werner Baer (1963), Emmanuel (1969) e Samir Amin (1973).

suas atividades econômicas são muito reduzidas, na medida em que imita o liberalismo metropolitano, seu aparelho burocrático é reduzido. Geralmente é constituído dos membros menos favorecidos ou dos agregados das famílias pertencentes à oligarquia mercantil. A força militar do Estado também é reduzida, incipiente. Os oligarcas locais dispõem geralmente de forças militares particulares. As administrações provinciais do Estado também dispõem de aparelhos militares independentes. Aos poucos, entretanto, o poder militar central vai se fortalecendo e se burocratizando. Sob muitos aspectos, a história do Estado Oligárquico-Mercantil é a história da paulatina afirmação do poder central. Porque embora seja sempre um Estado autoritário, é também um Estado fraco — um Estado desapeado, tanto burocrática quanto militarmente.

A relativa fraqueza do Estado em relação à sociedade civil não deriva de sua débil estrutura burocrática e militar. Isto é uma consequência, antes que uma causa. O Estado é fraco porque, como no Estado Liberal dos países centrais, a oligarquia agrário-mercantil não necessita dele diretamente para apropriar-se do excedente e em seguida dividi-lo. Distingue-se do Estado Absolutista, onde o papel do monarca absoluto era essencial, na medida que dele dependiam as concessões e os privilégios reais. Distingue-se também do Estado Liberal, onde a apropriação do excedente é realizado, privadamente, através do mercado. Na formação oligárquico-mercantil a apropriação não é realizada precipuamente nem através do mercado nem diretamente por meio do Estado. Ela é realizada privadamente, ao nível dos latifúndios, através do processo de acumulação primitiva já descrito. Mercado e Estado desempenham ambos um papel auxiliar no processo. Daí o caráter incipiente, tanto de um quanto de outro.

As Raízes do Subdesenvolvimento

A economia colonial, baseada na colonização do tipo exploração capitalista, no latifúndio dual, e na transferência de grande parte de excedente para a coroa espanhola ou portuguesa, através do pacto colonial, estabelece as raízes do subdesenvolvimento latino-americano. O modelo primário-exportador, embora seja um período de crescimento da renda per capita, de assimilação de hábitos de consumo e de ideologias da metrópole pela elite local, e de montagem de uma infra-estrutura econômica exportadora, é o momento em que o subdesenvolvimento latino-americano se define e ganha todos os seus contornos: 1) através do latifúndio intrinsecamente dual; 2) através primeiro do trabalho compulsório e depois dos excedentes de mão-de-obra, conduzindo à baixa remuneração

dos trabalhadores, e à não-formação de um mercado interno significativo; 3) através da agricultura extensiva e monocultura, desinteressada em promover o progresso técnico, essencial para o desenvolvimento econômico, na medida em que o trabalho é barato, a terra abundante e pronta para ser depredada, e o capital originário de poupança necessário é afinal relativamente pequeno, dado o processo de acumulação primitiva já descrito; 4) através de uma estrutura econômica toda voltada para fora, na qual a renda monetária quase coincide com o consumo de bens importados da oligarquia agrário-mercantil, o qual por sua vez depende das exportações de produtos primários, sujeitos a violentas oscilações no mercado internacional, o que leva também à não-formação de um mercado interno e à perda de todos os possíveis efeitos multiplicadores que resultariam da reaplicação dos lucros do setor exportador na própria economia; 5) através do mecanismo de deterioração das relações de troca, que garante, via comércio internacional, a transferência de parte do excedente para os países centrais; e 6) finalmente, através do pacto, na divisão desse excedente, entre a oligarquia agrário-mercantil e o capitalismo internacional, sob a égide do Estado Oligárquico Mercantil.

A crise do imperialismo, a decadência da oligarquia agrário-mercantil e a dissolução do Estado Oligárquico Mercantil, entretanto, abriram perspectivas para o início de um processo de desenvolvimento na América Latina.