

Marcos Lazaro Prado¹; Fábio Luiz Cabral²¹Universidade Federal de São Carlos; ²Instituto Federal de São Paulo - Câmpus Barretos

Atuação das elites de Brasil e Estados Unidos distribuição de terras e tarifas protecionistas – algumas considerações

Performance of the elites of Brazil and the United States land distribution and protectionist rates – some considerations

Resumo. Não causaria estranheza às ciências humanas apontar que Brasil e Estados Unidos apresentam trajetórias distintas no que diz respeito à construção de seus Estados Nacionais, bem como no processo de colonização, escravidão ou trabalho livre, respectivamente. Mas, muito embora seja tácita a existência de arranjos políticos administrativos que dessem conta das peculiaridades de cada um desses países, parece-nos certo, contudo, que a atuação diferenciada das elites políticas do Brasil e dos Estados Unidos tornou-se decisiva para que a lacuna atual entre esses países fosse ainda maior do que aquela que se formaria caso essa atuação fosse similar, objeto central que será analisado neste artigo.

Palavras-chave: Elites, Colonização e latifúndio.

Abstract. It would not be surprising for the human sciences to point out that Brazil and the United States have different trajectories with regard to the construction of their National States, as well as in the process of colonization, slavery or free labor, respectively. But, although the existence of administrative political arrangements that take into account the peculiarities of each of these countries is tacit, it seems certain, however, that the different performance of the political elites of Brazil and the United States has become decisive for the the current gap between these countries was even greater than that which would have been formed if this performance were similar, a central object that will be analyzed in this article.

Keywords: Elites, Colonization and latifundio.

Introdução

Como é sabido, Brasil e Estados Unidos apresentam trajetórias distintas no que diz respeito à construção de seus Estados Nacionais.

Seja pelo processo de colonização – exploração no primeiro, povoamento no segundo – seja pelo tipo de propriedade – latifúndio no primeiro e pequenas e médias propriedades no segundo – ou ainda pelo tipo de trabalho utilizado – escravidão ou trabalho livre, respectivamente – é certo, portanto, que a presença de conjunturas políticas diferenciadas que se adequasse a realidades tão diferenciadas, obviamente se fariam presentes.

Muito embora seja tácita a existência de arranjos políticos administrativos que dessem conta das peculiaridades de cada um desses países, parece-nos certo, contudo, que a atuação diferenciada das elites políticas do Brasil e dos Estados Unidos tornou-se decisiva para que a lacuna atual entre esses países fosse ainda maior do que aquela que se formaria caso essa atuação fosse similar.

Na perspectiva de Kenneth Maxwell (2000):

Da mesma forma do que em outros momentos na vida da história de uma nação, decisões fundamentais de natureza fundadora se fazem necessárias no momento da independência. Essas decisões podem envolver questões profundas que dizem respeito a vários aspectos da vida nacional: a organização das esferas social e econômica, questões institucionais a respeito das estruturas constitucionais, questões de organização, como criar bancos e como impor tarifas ou negociar tratados comerciais e como criar uma moeda factível. (p. 180)

Se no caso brasileiro tal elite entendeu a construção do Estado e das instituições a ele correlatas como algo para si, isto é, para a consolidação de seu status, no caso estadunidense a elite caminhará em um intuito claro de construir um Estado na mais pura acepção do termo.

Embora a ideia de *atuação de uma elite* seja algo que possa ser observado ao longo de toda a história de um país, acreditamos que a análise de alguns pontos específicos possa ser suficiente para ratificar nossa proposição inicial.

Dessa forma, preferiremos a análise da conjuntura política de alguns fatos ocorridos no século XIX, e que servirão de sustentação de nossa proposição inicial.

O primeiro deles fará referência à maneira pela qual as elites entenderam e se posicionaram com relação à instituição de políticas tarifárias de importação com vistas ao desenvolvimento industrial; o segundo tratará de questão mais delicada, relacionada aos processos de ocupação territorial.

Brasil e Estados Unidos: caracterização das elites

Embora o conceito *elite* em termos gerais remeta à ideia da existência de um grupo dominante dentro de uma sociedade, em termos específicos, na Ciência Política, apresenta-se sobre esse conceito uma gama bastante interessante de significados.

Segundo Pareto, a ideia de elite corresponde uma alternativa teórica ao conceito de classe dominante proposto por Karl Marx. Para Wright Mills, a ideia de elite refere-se a um grupo situado em uma posição hierárquica superior numa dada organização e com o poder de decisão política e econômica. Já para Robert Dahl, o conceito de elite diz respeito a um grupo minoritário que exerce dominação política sobre a maioria dentro de um sistema de poder democrático.

A variação do significado de *Elite* parece também dizer respeito aos casos de Brasil e Estados Unidos. No primeiro caso, a característica da elite em questão parece se associar em muito à definição proferida por W. Mills, uma vez que a sociedade instalada no Brasil era, como sabido, aristocrática, conquistadora e, principalmente, baseada nos valores nobiliários, de privilégios de nascimento e de *status quo*, e que, portanto, colocar-se-ia como elite, após o processo de independência, disposta a se perpetuar e ampliar seu poder. Nos dizeres de José Murilo de Carvalho (1996):

O Brasil dispunha, ao tornar-se independente, de uma elite ideologicamente homogênea devido a sua formação jurídica em Portugal, a seu treinamento no funcionalismo público e ao isolamento ideológico em relação a doutrinas revolucionárias. Essa elite se reproduziu em condições muito semelhantes após a Independência, ao concentrar a formação de seus futuros membros em duas escolas de direito, ao fazê-los passar pela magistratura, ao circulá-los por vários cargos políticos e por várias províncias. (p.34)

Já no que diz respeito ao caso estadunidense, parece-nos mais pertinente uma associação com a definição proferida por R. Dahl, haja vista que, diferentemente do modelo português de

manutenção do *status quo* perpetuado no Brasil, nas Treze Colônias implanta-se um modelo baseado em princípios de igualdade, democracia e de possibilidade de profunda mobilidade social, em que a presença do Estado era considerada nociva. Citando mais uma vez José Murilo de Carvalho (1996), acerca dos Estados Unidos:

Devido à situação colonial, a administração pública era mesmo vista com suspeita e, depois da independência, com despreço. Já no início da organização do poder nacional se faziam presentes na política os comerciantes e industriais. Tendo em vista, no entanto, as dificuldades que empresários em geral encontravam em desviar parte de seu tempo para atividades políticas, a tendência seria no sentido de predominar entre a elite os profissionais liberais, sobretudo os advogados.

Os advogados, em contraste com os juristas, são típicos produtos da revolução burguesa e da política liberal, pois são profissionais da representação de interesses. Atribuir a eles a representação política era apenas ampliar uma atividade que já exerciam nas relações sociais e econômicas. (p. 25-26)

Como se observa, sem a pretensão de se discutir a gênese das elites de Brasil e de Estados Unidos, é latente a percepção da diversidade de orientação em cada uma delas. Enquanto nos Estados Unidos assistiremos à formação de uma elite baseada na busca da consolidação de interesses *liberais* e *burgueses*, nos trópicos teremos uma elite entranhada ao aparelho estatal, e que ao longo da história se utilizará desse aparelho para satisfazer suas necessidades de manutenção do poder, estando ainda avessa a qualquer possibilidade de transformação social. A esse respeito, bem observa Kenneth Maxwell (2000), ao caracterizar o pensamento existente no Brasil às vésperas de nossa independência:

Enquanto isso, no Brasil, as ameaças à ordem social depois de 1790 ficaram estreitamente associadas ao republicanismo, e tenderam a produzir uma maior coalizão dentro da elite, especialmente entre a dos proprietários de terras. Aqui, o medo do contágio da revolta de escravos do Haiti estava sempre presente nas mentes, e a “liberdade”, se também chegasse a implicar em “igualdade”, certamente levantaria problemas fundamentais numa sociedade hierarquizada em termos raciais e sociais. (p.189)

Dessa forma, se nos Estados Unidos o ponto de partida da atuação da elite esta intrinsecamente ligado à consolidação da democracia e das ideias liberais, haja vista o fato de que tal atuação tem início com a luta pela independência, culminando em uma total ruptura com a metrópole e dos modelos a ela associados, no caso do Brasil, ao contrário, a atuação da elite consistirá na busca pela continuidade dos modelos centralistas originários de nossa condição colonial, e que garantiriam a nossa elite o status que ela possuiu e que certamente desejaria continuar possuindo. Embora a ideia de emancipação fosse automaticamente revestida de um sentimento liberal, interessante o comentário de Kenneth Maxwell acerca da visão de setores dominantes com relação ao fim da escravidão, mas que bem pode ser utilizado para o atual debate:

Podiam abraçar o liberalismo, mas seu zelo “revolucionário” ficava estritamente limitado a um desejo de acesso aos mercados, à proteção da propriedade e a garantias de que as dívidas seriam pagas. Nesse quadro, o centralismo, a monarquia e a continuidade eram fundamentais. (p.192)

Tal predisposição diametralmente oposta das elites parece-nos fundamental para a análise dos eventos do século XIX os quais buscaremos reportar.

Comportamento das elites: o fortalecimento da economia

É muito presente na historiografia brasileira a concepção segundo a qual o Brasil após 1822 continuava, a despeito de seu processo de emancipação, dependente em termos econômicos.

Tal dependência seria resultado da manutenção de nossa “vocação agrária”, configurada na inexistência de práticas protecionistas que garantissem qualquer possibilidade de desenvolvimento de uma mínima produ o industrial.

Nesse sentido, se no Brasil se constatava a existência de taxas alfandegárias baixíssimas, e que tornavam qualquer empreendimento industrial impraticável, nos Estados Unidos, por sua vez era célebre a presença do Estado enquanto agente de fomento   industrializa o¹, através da implanta o de tarifas altamente protecionistas, as quais, inclusive, acabaram por levar o país   Guerra de Secessão, em 1860, diante da contrariedade dos grandes produtores rurais do sul, ávidos pela manuten o do livre-comércio.

Tal estado de coisas, entretanto, muda, no caso do Brasil, com a promulga o da chamada Tarifa Alves Branco, em 1844. Segundo a nova legisla o aduaneira – que em termos práticos consistiu na substitui o do livre cambismo por medidas protecionistas, mas que objetivava, na verdade, a recupera o dos cofres públicos, já que grande parte da receita do governo imperial vinha das tarifas aduaneiras – a tarifa de importa o sobre mercadorias sem similares nacionais passava para 30%, ao mesmo tempo em que a tarifa de importa o sobre mercadorias importadas com similares nacionais atingia a impressionante cifra de 60%.

Muito embora o país tenha sido extremamente pressionado, sobretudo por parte dos britânicos, que perdiam boa parte dos privilégios que possuíam no mercado brasileiro, a manuten o das tarifas nesse patamar possibilitou o desenvolvimento de nosso primeiro processo de desenvolvimento industrial, representado principalmente por Barão de Mau ².

Se o protecionismo   bem-vindo a Mauá, parece que o mesmo protecionismo não   muito agradável   elite brasileira, desejosa por um livre comércio, configurado no acesso aos produtos europeus em valores mais acessíveis. Se a elite estadunidense se submete   guerra para possibilitar o desenvolvimento industrial, o caráter pacífico parece estar presente em nossas elites políticas, haja vista a dura o ef mera da referida tarifa.

A esse respeito, encontramos cita o interessante em Celso Furtado (1995), o qual se baseia na compara o das diferenças sociais entre os países como fator decisivo para a escolha das posturas econ micas adotadas:

(...) enquanto no Brasil a classe dominante era o grupo dos grandes cafeicultores escravistas, nos EUA uma classe de pequenos agricultores e um grupo de grandes comerciantes urbanos dominava o país. Nada   mais ilustrativo dessa diferença que a disparidade que existe entre os dois principais intérpretes dos ideais da classe dominantes nos dois países: Alexandre Hamilton e o Visconde de Cairu³. Ambos são

¹ A respeito do protecionismo praticado pelo governo estadunidense, ver FURTADO, Celso. *Forma o Econ mica do Brasil, especificamente o Capítulo XVIII “Confronto com o desenvolvimento dos Estados Unidos”*.

² Desenvolvimento industrial ef mero,   verdade, já que as tarifas de importa o serão novamente reduzidas na década de 1850. Pouco tempo depois os empreendimentos de Mauá v o   bancarrota.

³ Economista, jurista, publicista e político brasileiro, ativo na época da Independência do Brasil. Grande apoiador de D. João VI e de D. Pedro I ocupou diversos cargos na administra o econ mica e política do Brasil, tanto na col nia

discípulos de Adam Smith, cujas idéias absorveram diretamente e na mesma época na Inglaterra. Sem embargo, enquanto Hamilton se transforma em paladino da industrialização, mal compreendida pela classe de pequenos agricultores norte-americanos, advoga e promove uma decidida ação estatal de caráter positivo – estímulos diretos às indústrias e não apenas medidas passivas de caráter protecionista – Cairu crê supersticiosamente na mão invisível e repete: deixai fazer, deixar passar, deixar vender. (p. 101)

Muito embora a adoção de princípios protecionistas tenha sido praticada tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos, a não continuidade de tal prática no Brasil, como se percebe, parece se relacionar a uma conformidade de interesses com nossa aristocracia rural, obviamente interessada no livre-comércio.

Comportamento das elites: a distribuição de terras

Uma das diferenças mais significativas sobre a atuação das elites políticas do Brasil e Estados Unidos parece estar relacionada ao fato de como essas elites se pautaram no que diz respeito aos processos de ocupação e distribuição de terras, especificamente no século XIX.

Como é sabido, a ocupação das terras nas Treze Colônias ocorreu de modo totalmente oposto da forma praticada na América Ibérica.

Fugitivos de perseguições religiosas, os colonos ingleses, diferentemente dos colonos espanhóis e portugueses – ávidos pelo enriquecimento e pela volta à metrópole – estabeleceram-se com o propósito de fixação.

Ao norte das Treze Colônias fundaram a *Nova Inglaterra*, região de clima e solo bastante parecidos com os da Europa, em que se desenvolveu uma agricultura de subsistência, baseada na pequena propriedade, bem como o desenvolvimento de uma manufatura insipiente. Muito embora houvesse a existência dos *indentured servants*⁴, predominava a mão-de-obra livre e assalariada, em contundente oposição ao praticado no sul dessas mesmas colônias, onde o trabalho escravo e o *plantation* seriam pontos divergentes apenas resolvidos após a Guerra de Secessão.

Após o processo de independência, a grande quantidade de imigrantes originários da Europa, a pressão por novos espaços agricultáveis, a notícia da descoberta de riquezas minerais a oeste do Mississippi, serão pontos fundamentais para um processo de expansão, justificado por uma perspectiva mística de predestinação divina, conhecida por *Destino Manifesto*.

A adoção de um princípio místico, que representava o pensamento de uma sociedade liberal e burguesa parece, contudo, não ter ficado apenas no plano ideológico, já que o processo efetivo de ocupação das terras a oeste também seguiu princípios democráticos quanto ao acesso daqueles que para lá se dirigiam.

quanto no Império. Defensor do livre-comércio, colaborou diretamente na redação dos decretos da abertura dos portos e do fim da proibição de instalação de manufaturas no Brasil. Talvez na economia, um exemplo típico da continuidade após nossa independência.

⁴ Ou “servos de contrato”. Emigrantes que, para obter passagem para as Treze Colônias, trabalhavam sem remuneração para os colonos por um período de três a sete anos, conseguindo então sua liberdade.

O primeiro exemplo dessa tendência diz respeito à elaboração, pela *Convenção da Filadélfia*, em 1787, da *Lei Noroeste*, a qual estabelecia as bases para a ocupação das terras a oeste e a integração dos novos territórios surgidos à União. Segundo Lígia Osório da Silva (1996)

a política de terras estadunidense começou logo depois da guerra de independência, com a Ordenança de 1787 que reservou para a União os territórios “vazios” do Oeste. Assim nasceu o “public domain”, que foi crescendo paulatinamente, colocando milhões de acres de terras nas mãos do governo federal, à medida que as anexações aumentavam o território do país.

Ainda por essa lei, houve a contratação de companhias loteadoras, que incorporavam as terras – do governo – a serem ocupadas e passavam a comercializá-las junto aos pioneiros por preços praticamente simbólicos – dois dólares por hectare.

Contudo, muito mais significativa foi a instituição do *Homestead Act*, lei promulgada no governo Lincoln, em 1862, que cedia terras gratuitamente a todos aqueles que a cultivassem durante um período mínimo de cinco anos. Por essa lei, a terra recebida – no caso 160 acres – poderia ser adquirida a título definitivo caso se optasse pela compra. Nesse sentido, a fim de se buscar novas formas de rentabilidade com a terra, muitos colonos optaram pela compra antecipada, possibilitando uma conjuntura bastante diferenciada, como nos aponta mais uma vez Lígia Osório da Silva (1996):

O homesteader que quisesse aumentar seus 160 acres podia fazê-lo comprando terras dos Estados, territórios ou estradas de ferro. Na verdade, o governo vendeu mais terras entre 1862 e 1891 do que patenteou homesteads entre 1862 e 1899. Por isso lucrou mais com a venda de terras públicas (\$223.000.000) depois da adoção do homestead law do que nos sessenta anos que o antecederam (\$186.000.000). Principalmente depois de 1880 muitas pessoas utilizaram o direito à comutação, isto é compravam a terra à vista e assim não precisavam esperar os 5 anos para a obtenção do título e do direito de venda. De 1881 a 1904, 22.000.000 acres (8.903.400 hectares) foram comutados: 23% do número total de homesteads entrados no período. Isso mostra como finalmente a decisão de conceder terras gratuitamente aos colonos dinamizou o mercado de terras e permitiu ao governo arrecadar dinheiro com a venda de terras. Visto desse ângulo, a política de povoamento e aproveitamento econômico – o homestead – finalmente favoreceu a política fiscal - obtenção de recursos via venda de terras. Sem falar no que era arrecadado na forma de imposto territorial, o item mais importante da arrecadação municipal.

Se nos Estados Unidos as políticas de distribuição e de acesso à terra propiciaram amplo processo de desenvolvimento tanto social quanto do próprio estado, justamente por estarem assentadas em práticas democráticas, no Brasil teremos no estabelecimento da chamada “Lei de Terras” a adoção de um conjunto de normas que na verdade seguirão um caminho diametralmente oposto.

Para muitos a Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850, ou simplesmente “Lei de Terras”, é ponto fundamental para a compreensão da estrutura agrária do Brasil. Muito embora tenha sido criada com a finalidade de organizar a situação dos registros de terras doadas desde o período colonial e legalizar as ocupadas sem autorização para, por fim, reconhecer as chamadas terras devolutas, pertencentes ao Estado, seu contexto de sua aprovação sugere, contudo, uma tentativa de manutenção do acesso à terra apenas para a elite. O argumento mais robusto com relação a essa afirmação possa ser associado ao artigo primeiro dessa lei, o qual preceituava:

Art. 1. Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra. Excetuam-se as terras situadas nos limites do Império com países estrangeiros em uma zona de 10 léguas, as quais poderão ser concedidas gratuitamente.

Torna-se evidente a consequência da implantação de tal lei na medida em que, de forma tácita, seria pouco provável que alguém que não fosse dos círculos dominantes pudesse adquirir novas terras.

Na verdade, é ponto quase consensual que a implantação de tal lei se associou a uma série de outros fatores, dentre os quais merece destaque aquele segundo o qual haveria uma preocupação muito grande no sentido de se atrair imigrantes europeus para o trabalho agrícola nas grandes propriedades. Dessa forma, ao se dificultar o acesso à terra, garantia-se a mão-de-obra nas grades propriedades. Segundo Lígia Osório Silva (2003):

o temor pela escassez de mão de obra levou os parlamentares do Império, durante a discussão da lei de terras, a se interessarem pelas teorias do economista inglês Edward G. Wakefield, cuja idéia central era dificultar e não facilitar a terra aos imigrantes para obrigá-los a trabalhar para os fazendeiros.

Sacrificou-se, portanto, a perspectiva de desenvolvimento econômico nos moldes daquele vivenciado pelos Estados Unidos, por uma necessidade da elite agrária nacional que, temerosa por não conseguir mão-de-obra suficiente que substituísse a negra, cria mecanismos que emperraram a mínima possibilidade de acesso à terra e contribuíram, mais ainda, para deixá-la mais concentrada. Sobre esse sentido, mais uma vez recorremos a Lígia Osório Silva (1996), que a respeito de uma visão global do processo de criação e aplicação da lei afirma:

Apesar de detalhista, a lei falhava no essencial. Dentre as falhas mais graves estava a inoperante definição das terras públicas (termo cuidadosamente evitado nas discussões parlamentares). Ao invés de definir claramente quais as terras reservadas para a colonização a lei brasileira de 1850 chamou indiscriminadamente de “terras devolutas” tanto as terras que estavam na posse de particulares sem os devidos títulos, quanto as que estavam vagas. Na mesma linha, o regulamento de 1854 deixou a iniciativa do processo de discriminação de terras nas mãos dos particulares. Assim, o governo dependia da informação sobre a existência ou não de terras devolutas em determinado termo, comarca ou município para que os organismos competentes iniciassem a devida medição e demarcação com o objetivo de vender lotes para os imigrantes estrangeiros. Entretanto, a informação que deveria chegar aos órgãos competentes ficava na dependência da demarcação das terras sob o domínio dos particulares que, por efeito da lei seriam legitimadas ou revalidadas. Uma vez informados sobre a situação das terras particulares, esses órgãos mediriam e demarcariam as terras reservadas para a colonização. Dando início a todo o processo, portanto, estava o requerimento do posseiro ou sesmeiro para medir e demarcar suas terras; como relutaram em fazê-lo, todo o processo ficou emperrado.

Considerações finais

Com base na análise superficial dos fatos ora apresentados, pode-se perceber a atuação diametralmente oposta entre as elites estadunidense e brasileira, que a nosso ver foi o fator decisivo para que, na atualidade, tenhamos nesses países, níveis de desenvolvimento tão distintos.

Longe de relegar a um segundo plano a conjuntura internacional bem como outros fatores que corroboraram para a formação econômica do Brasil, parece-nos, entretanto, que, se no caso

estadunidense a atuação da elite significou constituição de uma realidade assentada nos princípios da autonomia e da democracia, no caso brasileiro pode ser observada a prática de manutenção de uma estrutura de privilégios e poder, mesmo que isso custasse, como custou, um processo de desenvolvimento mais significativo.

Referências bibliográficas

CARVALHO, José Murilo - "Elites políticas e construção do Estado"; "A elite política nacional: definições" In: *A construção da ordem e Teatro de sombras*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ e Relume Dumará, 1996.

DAHL, Robert A. "O mito do mandato presidencial". Lua Nova, nº24, setembro 1991.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1995.

MAXWELL, Kenneth - "Por que o Brasil é diferente?" In: Carlos Guilherme Mota (org.). *A viagem incompleta – Formação: Histórias*. v. I. São Paulo, Editora Senac, 2000.

SILVA, Ligia Osório. *Terras devolutas e Latifúndio. Efeitos da lei de 1850*. Campinas: Editora da Unicamp, 1996. – Fragmentos capturados em <http://www.unicamp.br/nee/art17.htm>.

¹Marcos Lazaro Prado; Professor da Faculdade de Ciências da Saúde de Barretos Dr. Paulo Prata – FACISB. Pesquisador do "Laboratório de Estudos sobre Trabalho, Profissões e Mobilidades" da UFSCar. Pós-Doutorando do Programa de Pós Graduação em Sociologia e Antropologia da UFRJ. Universidade Federal de São Carlos; Rodovia Washington Luís, km 235 - SP-310 - São Carlos – SP; marcos_lazaro@yahoo.com.br;

²Fábio Luiz Cabral; Professor de História; Instituto Federal de São Paulo - Câmpus Avaré; Avenida Professor Celso Ferreira da Silva, 1333 – Avaré - SP; fabio.cabral@ifsp.edu.br.

Este artigo:

Recebido em: 02/2020

Aceito em: 03/2020

PRADO, Marcos Lazaro; CABRAL, Fábio Luiz. Atuação das elites de Brasil e Estados Unidos distribuição de terras e

Como citar este artigo:

tarifas protecionistas – algumas considerações. *Scientia Vitae*, v.9, n.27, p. 61-68, jan./mar. 2020.