

Rio Grande do Sul: governo Leonel Brizola e a Questão Agrária no início da década de 1960

Marluza Marques Harres*

Resumo: Ao longo do artigo, analisamos a proposta de política agrária reformista elaborada e incipientemente implementada, no Rio Grande do Sul, durante o governo de Leonel Brizola (1959-1962). Examinamos, especialmente, os decretos de criação do IGRA e do PRADE que institucionalizaram e viabilizaram o programa de reforma agrária do governo Brizola, o qual chegou a desapropriar duas áreas de terras e constituiu alguns assentamentos rurais ao final da sua gestão. Estes dispositivos legais deram forma à estratégia governamental de intervenção no problema agrário, uma estratégia concebida por meio, principalmente, da expansão da estrutura do Estado. Levamos em consideração a conjuntura nacional e internacional para o exame da questão. Embora centrada na realidade sulina, as pretensões e expectativas envolvendo esta proposta ultrapassavam a esfera da administração regional. A experiência do Rio Grande do Sul pode ser considerada como um ensaio, um modelo de in ão que deveria subsidiar o Governo Federal na formulação de uma política agrária de caráter nacional.

Palavras-chave: Partido Trabalhista Brasileiro. Governo Leonel Brizola (1959-1962). Reforma Agrária.

* Programa de Pós-Graduação em História da UNISINOS. Doutora em História, E-mail: marluza@unisinos.br. Endereço: Rua Pe. Alberto Braun, 360. CEP. 93020-340. São Leopoldo, RS.

Introdução

Neste artigo, analisamos o programa de reforma agrária elaborado durante o governo Leonel Brizola no Rio Grande do Sul (1959-1962).¹ Partimos da consideração de que os problemas dos agricultores sem-terra somente receberam atenção nos dois últimos anos do governo, momento em que a administração estadual elaborou uma proposta de intervenção oferecendo soluções para o problema da terra. A demanda por terra no cenário regional já existia, mas o seu atendimento, ou melhor, a sua inclusão como problema político a ser equacionado pelo Estado deverá ser problematizado à luz da conjuntura política mais ampla.

Nesse sentido, a intervenção proposta durante o governo Leonel Brizola precisa ser considerada em relação a outros aspectos. O primeiro aspecto relaciona-se à conjuntura nacional de politização da questão agrária, com movimentos de defesa da conquista da terra pelas massas rurais, movimentos inclusive urbanos, pressionando por uma reforma agrária, também assumida como meta pelo próprio governo federal, ao defender as reformas de base. O segundo aspecto a ser, pelo menos, referido diz respeito à conjuntura internacional na qual se revelam mecanismos de pressão e apoio para medidas reformistas, o que era reforçado por concepções acerca dos caminhos para o desenvolvimento social pretendido por organismos internacionais. Referimo-nos, no caso, especialmente ao trabalho desenvolvido pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) e sua influência no pensamento econômico brasileiro neste momento.

Ricardo Bielchowsky (2000, p. 161), na obra *Pensamento Econômico Brasileiro*, ressalta que durante os anos 50 e 60, o modelo da CEPAL foi usado para interpretar o processo de transformações das economias latino-americanas. No Brasil, um dos principais representantes do pensamento Cepalino foi Celso Furtado, com grande influência entre os economistas da época. Além do trabalho intelectual, ocupou altos cargos na administração pública federal, difundindo um modelo de planejamento abrangente, característico da proposta cepalina. Foi Ministro Extraordinário de Planejamento do governo João Goulart, tornando-se responsável pela redação,

divulgação e defesa do Plano Trienal, anunciado em dezembro de 1962, em meio a uma crise econômica e política já instalada no país.

Além disso, cabe lembrar que a Aliança para o Progresso, programa de auxílio norte-americano, propugnava mudanças para erradicar a pobreza e a fome da América Latina como antídoto para a ameaça de difusão do comunismo. A reforma agrária foi recomendada e formalizado um compromisso para sua realização na Conferência de Punta del Este. Octavio Ianni comenta a respeito da Carta de Punta del Este:

Essa Carta correspondia à convergência das preocupações políticas dos governantes norte-americanos e latino-americanos, em face da revolução socialista em Cuba. Para a maioria dos governos integrantes da Organização dos Estados Americanos (OEA), a vitória do movimento político liderado por Fidel Castro criara uma situação totalmente nova e implicava o aprofundamento da Guerra Fria na América Latina. A Conferência de Punta del Este, a Carta ali elaborada e a criação da Aliança para o Progresso eram todas manifestações diretas da crise de liderança dos Estados Unidos na América Latina, devido aos acontecimentos havidos em Cuba. Essa foi a razão por que o governo dos Estados Unidos concordou em preconizar e apoiar a elaboração de planos e programas de desenvolvimento econômico nos países da América Latina. (IANNI, 1979, p. 206)

O contexto mais amplo é fundamental para compreendermos as possibilidades abertas em relação à formulação de uma política de reforma agrária no início dos anos sessenta. A conjuntura nacional e internacional são fatores explicativos importantes, pois representaram um momento favorável para ações estatais no âmbito da questão agrária regional. Neste sentido, cabe lembrar que não era apenas o Rio Grande do Sul a promover uma política agrária de caráter reformista, São Paulo vinha desenvolvendo, sob a administração Carvalho Pinto, iniciativas nesta direção. Também encontramos preocupações semelhantes dos governos de Pernambuco e Minas

Gerais. Neste artigo, abordamos exclusivamente a política agrária proposta no Rio Grande do Sul.

Trata-se de uma política de intervenção formulada em termos regionais, relacionada à realidade sulina. Cabe perguntar qual a relação entre a formulação desta política agrária e a conjuntura nacional, a qual pode ser sintetizada como um momento importante para o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), empenhado na esfera do Governo Federal em viabilizar as reformas de base no país. Para explicitar as articulações entre essas esferas de atuações e formulações políticas, temos presente duas ordens de considerações. A primeira destaca a conjuntura nacional como elemento facilitador para o reconhecimento e para a busca de soluções na questão agrária, pois havia um movimento político geral nessa direção. A segunda aparece exposta, de modo mais contundente, no trabalho de Carlos E. Cortés (1974, p. 179), para quem o último ano do Governo Leonel Brizola transformou-se num palco para sua projeção na política nacional. É preciso refletir sobre a configuração de tal peso para a busca de visibilidade, pois implica reduzir as decisões políticas de um governo e a ação do Estado à projeção de uma imagem ou a fins eleitorais imediatos. Em um contexto de disputas eleitorais e partidárias como vigorava desde a abertura de 1945, a preocupação com a visibilidade política é um dado importante, integra o jogo e as interações entre governo-partido-sociedade, mas não são suficientes, especialmente neste caso, para dar conta das questões implicadas nos atos estatais do último ano do governo. Reduzir a política estatal ao desejo de visibilidade seria pressupor a completa instrumentalidade da máquina estatal, submetida à vontade do governante e do partido no poder. Os riscos e os custos políticos implicados nas decisões deste último ano do governo merecem que busquemos ampliar a sua compreensão. Celso Lafer, ao discutir o processo decisório na formulação de políticas públicas, parte da consideração de que o desenvolvimento político comporta uma complexa agenda de problemas, na qual se interligam a: “eficiência da conversão de programas de ação em decisões públicas”, “[...] a contribuição do sistema político, através de suas decisões ao desenvolvimento geral da sociedade a que pertence” e o “desenvolvimento da receptividade do sistema político, através da construção do consenso, em

torno da sua gestão da sociedade” (LAFER, 1978, p. 11). Reflexões sobre políticas públicas, em diversas perspectivas, indicam o grau de complexidade do processo decisório; também os estudos sobre a burocratização do aparelho estatal indicam limitações neste tipo de pressuposição. Não descartamos a questão, mas ela precisa ser recolocada em outros termos, pois a projeção política e a preocupação eleitoral no contexto examinado, antes de ser um elemento explicativo, tornou-se uma das formas pelas quais a política agrária foi desqualificada e rejeitada no universo de disputas envolvendo a proposta de reforma agrária. Ou seja, foram exploradas, no próprio quadro das discussões a que foram submetidas as propostas do governo, os chamados “interesses eleitoreiros” como uma arma política contra aquilo que a proposta trazia implícito, o reconhecimento e afirmação do direito de acesso à terra como uma política do Estado.

Buscamos analisar, neste artigo, a formulação dessa política agrária nos quadros da administração regional revelando as pretensões e os horizontes nela contidos. Estamos considerando a proposta do governo sul-rio-grandense como um ensaio, um modelo de intervenção que deveria subsidiar o Governo Federal na resolução da questão agrária. Tratava-se de demonstrar que era possível pensar, propor e implementar ações, sem rupturas, com vistas ao encaminhamento dos problemas agrários. Para isso era necessário negociar o apoio e o consentimento dos setores diretamente envolvidos, no caso, os grandes proprietários e os agricultores sem-terra. Antes de qualquer coisa, é preciso ter claro que a viabilidade da proposta de intervenção do Estado na questão agrária, tal como estava sendo articulada pelo governo, dependia do assentimento dos grupos agraristas, ou, pelo menos, de parcelas significativas, estando, portanto, em consonância com a política conciliatória seguida pelo PTB até aquele momento. A experiência gaúcha deveria mostrar a viabilidade de uma reforma agrária nestes moldes, com chances de adaptação para o resto do país.

A fim de esclarecer os mecanismos dessa decisão, com suas implicações e resistências, vamos nos valer de algumas proposições apontadas pelo sociólogo Claus Offe. Estas serão usadas como apoio para pensar sobre o processo pelo qual certas demandas ou interesses sociais passam a ser objeto de atenção política pelo aparelho

do Estado. Para esse autor, a dominação política organizada pelo Estado pode ser pensada como um processo de seleção, visualizado como articulação de estruturas e procedimentos.

Mecanismos de seleção, institucionalmente arraigados, podem ser identificados analiticamente no sistema político em pelo menos quatro níveis – estrutura, ideologia, processo e repressão. Eles constituem um sistema de filtros, um anteposto ao outro, cujo resultado, ou seja, atos soberanos concretos e processos políticos, é determinado pelas operações cumulativas de seleção deste sistema. (OFFE, 1984, p. 151)

É como quadro de referência geral e inspiração para organização do material empírico que tomamos em relevo esses mecanismos de seletividade indicados por Claus Offe. Compreendemos o conceito de seletividade como o espaço de possibilidades e de restrições presentes no processo político administrativo pelo qual circulam as iniciativas estatais em seus múltiplos percursos institucionais. A apropriação é restrita e limitada, pois não traduzimos do seu emprego, inferências em termos de uma interpretação dos fins e das finalidades das decisões e formulações de políticas de Estado em abstrato, questão discutida pelo autor. É no diálogo com as fontes que buscaremos subsídios para discutir uma interpretação acerca do programa de reforma agrária, formulado e iniciado no Rio Grande do Sul, no começo da década de 1960. Apesar dessas restrições assumidas, o esquema permite-nos visualizar não apenas a formulação da política e suas estratégias para superar barreiras instituídas na esfera federal como ainda oferece elementos de inteligibilidade sobre os desdobramentos destas ações nos anos subsequentes.

A ênfase, neste artigo, é para a formulação da política de redistribuição de terra na esfera estadual, as reações suscitadas e as implicações decorrentes. Procuramos escapar de uma visão que identifica a ação do Estado com a vontade do Governador e com os interesses eleitoreiros do partido por ele representado, a qual nos colocaria em consonância com uma das interpretações formuladas pelos próprios contemporâneos, optamos por dimensionar o problema a partir dos processos políticos internos ao aparelho do Estado.

Assim, analisamos os passos dados pelo governo gaúcho para elaboração do seu programa de reforma agrária, o qual chegou a desapropriar duas áreas de terras e constituiu alguns assentamentos rurais ao final da sua gestão. As reações provocadas pela decisão governamental indicam os limites na aparente aceitação da reforma agrária, ou seja, todos concordavam sobre a existência de um problema agrário no país. No entanto, apesar desta base comum e de falarem todos defendendo a reforma agrária, o governo não conseguiu uma adesão significativa em torno de sua política nem conseguiu construir uma proposta conjunta com os setores ruralistas organizados, embora tenha tentado.

Segundo Celso Lafer (1979, p. 12), o consenso é fundamental para a legitimidade e para a eficácia dos mecanismos decisórios do Estado. No caso examinado, o governo procurou criar as bases para uma conciliação, envolvendo especialmente os representantes da Federação das Associações Rurais do Rio Grande do Sul (FARSUL) na discussão do problema. Para além da diversidade de concepções acerca da reforma agrária, outros significados parecem estar a ela associados, dificultando ou mesmo inviabilizando qualquer diálogo. Nesse sentido, podemos dizer que expectativas agregadas à reforma agrária foram mobilizadoras de desconfianças e resistências. Nenhum consenso foi possível, ao contrário, passou a ser questionado o papel representado pelo governo na condução política do Estado. Os limites desse consenso revelam a fragilidade dos compromissos estabelecidos pelo governo tanto com os agricultores sem-terra quanto com os ruralistas, principais opositores à política formulada pelo governo. Esse programa de reforma agrária, cujo alcance político e social extrapolou o contexto de sua formulação, representou, por um lado, no âmbito da política gaúcha, o isolamento do PTB, mas, por outro, a sua distinção em meio aos setores mais progressistas ou de esquerda da opinião pública brasileira.

Política Agrária do PTB para o Rio Grande do Sul

106

Nas eleições de 3 de outubro de 1958, o governador Leonel Brizola foi eleito por uma coligação formada pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido de Representação Popular (PRP) e Partido Social Progressista (PSP). Durante a campanha eleitoral desenvolvida entre agosto e outubro de 1958, nenhum destaque foi conferido ao problema agrário do Rio Grande do Sul. A defesa da reforma agrária aparece apenas referida através da adesão do candidato à Carta de Princípios do Congresso dos Trabalhadores. Mercedes Loguercio Cánepa (1999), que amplia o leque de fontes consultadas ao analisar a campanha eleitoral, também não apontou nenhum destaque especial para o problema agrário. Do ponto de vista do programa, não havia nenhum comprometimento do governo com essa causa. Conforme observamos, a demanda por terras somente foi reconhecida e incorporada como problema passível de tratamento político no decorrer dos dois últimos anos da administração do governo Leonel Brizola. De certa forma, o governo estadual não estava aparelhado para tratar da questão da terra e a decisão de intervir comportava uma reorientação da política agrária até então seguida pela administração. A coalizão de forças políticas a sustentar o governo foi o primeiro impasse enfrentado na viabilização desta nova orientação, pois representava a presença, nos quadros administrativos, de uma oposição à formulação de uma política reformista.

Nas negociações que selaram o apoio dos partidos ao candidato Leonel Brizola, o PRP reivindicou a Secretaria da Agricultura, e desde o início do governo, em janeiro de 1959, o presidente do PRP, Alberto Hoffmann, assumiu a administração desta pasta. Com isso podia atender ou, pelo menos, construir uma proposta de atendimento às bases do seu partido, cujos votos estavam concentrados na zona de colonização alemã e italiana, que reunia expressivo contingente de pequenos produtores rurais. Pelo Relatório da Secretaria da Agricultura de 1959, podemos examinar a direção imprimida pelo PRP à administração da Secretaria da Agricultura, ganhando preponderância os serviços de discriminação e legitimação de terras.

As Inspetorias de Terras, sobre cujas atividades faziam-se críticas e acusações, hoje gozam de excelente conceito e da confiança do público, estando desenvolvendo um trabalho que possibilita a regularização das terras devolutas, ocupadas pelos agricultores. Atingimos soma jamais alcançada em qualquer outro período, no tocante à expedição de títulos de propriedade. [...]

Por intermédio de uma bem organizada rede de Inspetoria de Terras, em número de onze, distribuídas nas zonas de colonização, a Diretoria desincumbe-se das suas atribuições tanto no que tange à Colonização, como no que se refere à Legitimação.²

A política de regularização das posses rurais aparece registrada nos relatórios da Secretaria da Agricultura com um número expressivo de títulos expedidos em 1959, 1960 e 1961, ultrapassando os 8.000. A posição da secretaria em relação à questão agrária foi explicitada na exposição realizada no *Primeiro Foro Agrícola do Rio Grande do Sul*, um evento em comemoração aos 25 anos da Secretaria de Agricultura, realizado em Porto Alegre, em setembro de 1960. Neste evento, a reforma agrária, um dos temas tratados pela Comissão de Política Agrária, mereceu uma avaliação geral e sugestões de encaminhamento, as quais dão ênfase para aspectos relacionados à assistência técnica, à educação e ao crédito, desviando o enfoque da terra, o que era comum em grande parte das matérias jornalísticas em circulação sobre o assunto. Além disso, encontramos registrada forte resistência a qualquer ideia de distribuição de terras.

Doutrinas diversas discutem até onde deverá ir a ação do Estado na problemática agrária. Uns, mais extremados, pregam, com intolerância, a necessidade de uma reforma agrária, em moldes de rolo compressor, impondo rumos abstratos, mesmo pela violência. Outros, mais moderados e mais sensatos, propugnam por uma política agrária sem violência, sem ódios e paixões subalternas, convencidos de que o problema agrário, entre nós, é, fundamentalmente, de organização da vida rural, o que vale atribuir, ao Poder Público, a instituição progressiva de um conjunto de leis e

medidas tendentes a corrigir sistematicamente todas as causas do desajustamento. E esta é a criteriologia e a posição que mereceu a preferência da Comissão de Política Agrária.³

Nesta exposição, já transparece um elemento característico das abordagens dos problemas do mundo rural deste período: a referência ao seu potencial explosivo e revolucionário. O caráter revolucionário latente dos problemas do mundo rural perpassa tanto os argumentos dos conservadores como dos progressistas, e a diferença fica por conta das propostas que acompanham uma ou outra avaliação, aparecendo, entretanto, bastante difundida a percepção da questão agrária como uma ameaça desestabilizadora. Na perspectiva dos técnicos, o problema do acesso à terra foi minimizado. Mesmo assumindo a existência de um problema agrário no país e também no Rio Grande do Sul, deslocam a questão do acesso à terra, que constituiria o foco central do enfoque reformista para os aspectos técnicos da produção. A perspectiva dos reformistas aparece desqualificada, considerada *simplista*, pois está centrada na distribuição de terras. Para esses técnicos, o problema localizava-se na falta de “organização da nossa atividade rural” e, antes de qualquer coisa, um conjunto de medidas legais deveria garantir os meios e as condições de fomento à produção, os quais se referiam basicamente à assistência técnica e educacional.

Eles entendem “[...] que a solução preconizada pela corrente reformista é demagógica [...]” e recomendam

[...] que o 1º Foro Agrícola do Rio Grande do Sul ofereça frontal repúdio às utópicas e demagógicas soluções para a questão agrária brasileira, apresentadas por reformadores que pretendem impor soluções inadequadas à nossa realidade, fazendo de seus projetos instrumentos de mera popularidade ou luta social no campo.⁴

O antirreformismo e a própria visão do problema agrário como algo perigoso podem ser tomados como elementos da “ideologia difusa”, do tipo referido por Claus Offe, disseminada justamente dentro do setor administrativo voltado à problemática do mundo

rural, compondo uma seletividade ideológica em funcionamento no interior da administração.

Isso apenas fornece-nos um quadro das prevenções já estabelecidas e circulando inclusive entre os técnicos e funcionários da Secretaria da Agricultura para quem o evento, cujos *Anais* examinamos, estava voltado.

Aparentemente, a administração do PTB respeitou o acordo de campanha firmado com o PRP até meados de 1961, quando começam a aparecer fissuras na relação. As dissensões envolveram, entre outros motivos, pressões internas do PRP para que o partido definisse uma posição frente à sucessão do governo estadual, aparecendo noticiado na imprensa que o acordo PTB/PRP não contava mais com o apoio da maioria dos perrepostas.⁵ Embora o Diretório Estadual do PRP tenha conseguido adiar a decisão, o que significava a sua continuidade no governo, as notícias dão conta de um clima de expectativa em torno da saída de Alberto Hoffmann, fosse por pressão do PRP ou por desagradar o governador com suas posições. Motivos, aparentemente, não faltariam ao governador para alterar o secretariado e redefinir as relações com o PRP. O acordo começou a ser rompido com o pedido de exoneração encaminhado por Hoffmann, em outubro de 1961. Neste momento, a polêmica girava em torno de uma entrevista dada pelo secretário, na qual confirmava as denúncias de D. Vicente Scherer, Arcebispo Metropolitano, sobre a infiltração dos comunistas na administração do Estado. Ao comentar o caso, o governador revelou disposição para contornar o problema. Pelos jornais da época, havia uma relutância em romper com o PRP.⁶ Estudiosos do PTB ressaltam a pressão representada pela questão eleitoral na disputa política no Rio Grande do Sul, fortemente polarizada a partir da formação e união de frentes partidárias contra o PTB. Os partidos menores como PRP e PDC tinham sua base de sustentação eleitoral nas regiões de imigração alemã e italiana e eram disputados nas coligações pelos dois blocos adversários. A alternância no poder entre os dois blocos indica certo equilíbrio de forças, quebrado especialmente pela posição dos partidos menores em direção a um ou a outro lado. Essas considerações revelam a importância da aliança com o PRP no contexto de 1961 e a aparente relutância do governo em romper

com o partido num momento em que já estavam em negociações as candidaturas e os apoios para o Executivo Estadual.

O PTB era uma força política em crescimento, e, apesar do caráter urbano, sua difusão no meio rural tornou-se importante. No que se refere ao Rio Grande do Sul, a preocupação com o voto rural e a percepção aguda do que ele representava num quadro de disputas polarizadas é referido por Miguel Bodea. Ao comentar o isolamento do PTB na campanha de 1962, o autor destaca que a preocupação com o voto rural se fez presente no PTB desde a campanha eleitoral de 1950, quando tentaram atrair o apoio do colonato rural. (BODEA, 1992, p. 77).

A aproximação com o PRP ocorreu nas eleições municipais de 1951, resultando na aliança da Frente Popular que reuniu o PTB-PSP-PRP em torno da candidatura de Leonel Brizola para prefeitura da capital. Segundo Bodea, o cálculo político estava na base deste movimento, “[...] um eventual pacto com o PRP era visto pelos setores mais dinâmicos do PTB como uma inteligente manobra tática para aproximar o partido das áreas rurais, às quais até então tinha escasso acesso.” (BODEA, 1992, p. 100). Apesar das resistências dentro do partido, essa coligação foi novamente organizada em 1958 em torno da candidatura de Leonel Brizola para o governo, num esforço para neutralizar a força da aliança anti-PTB, que havia sido vitoriosa no pleito anterior. Essas colocações sobre a dinâmica eleitoral gaúcha, bem como sobre o papel representado pelas coligações com os partidos pequenos, auxiliam a compreender a importância que podia adquirir uma política voltada ao atendimento de demandas dos trabalhadores rurais e pequenos proprietários. Talvez seja pertinente dizer que o PTB havia construído expectativas em relação a medidas sociais voltadas para o campo, especialmente através do trabalho legislativo, no qual os trabalhistas, entre eles Fernando Ferrari, destacavam-se. Nesse sentido, a ruptura com o PRP e a perspectiva de enfrentar também Fernando Ferrari, concorrendo pelo Movimento Trabalhista Renovador (MTR) nas eleições de 1962, formou uma conjuntura desafiadora, impulsionando o PTB gaúcho em direção a medidas inovadoras.

Em 1958, através da coligação com o PRP, o governo tinha incorporado e dado espaço na administração pública para correntes contrárias a uma política reformista que estivesse apoiada na distribuição da propriedade da terra. Ao colocar em andamento um projeto de reforma agrária, os trabalhistas entrariam em choque com esses setores, tal como sugere as considerações anteriores envolvendo as acusações de Hoffmann contra a administração. Concomitantemente ao processo de ruptura entre o PTB e o PRP, estava sendo desenvolvido estudo para o encaminhamento de uma nova política agrária para o estado.

Vamos examinar os mecanismos empregados pelo governo para formular essa proposta de reforma agrária. O primeiro passo foi constituir um grupo de trabalho, diretamente ligado ao Conselho de Desenvolvimento do Estado, o GT-14 foi encarregado de “[...] proceder estudos e sugerir medidas, objetivando uma ação concreta do poder público estadual no setor agrário, inclusive a realização de planos de colonização”.⁷ Este grupo de trabalho GT-14 era formado por Cibilis da Rocha Viana, exercendo o cargo de coordenador; José Castelano Rodrigues, Áureo Elias, Walter Tschiedel, Paulo R. Schilling e Paulo Schmidt. A portaria de nomeação estabeleceu o prazo de 60 dias para entrega dos estudos e disponibilizou o aparato técnico-administrativo do Estado, nos seguintes termos: “O referido Grupo de Trabalho tomará todas as medidas que julgar convenientes ou necessárias, requisitando às diversas Secretarias e órgãos estaduais, todos os elementos técnicos, materiais e humanos de que necessitar para o desempenho deste encargo”.⁸ Tinham, pois, amplos poderes para requisitar o auxílio necessário, um indicativo da importância que estava sendo conferida para a questão e também a sua urgência.

Das discussões do Grupo de Trabalho GT-14, resultou um pequeno documento, elaborado em forma de tópicos, no qual estão explicitadas algumas considerações sobre o problema agrário, as quais passamos a examinar. A questão agrária é definida como uma “questão de justiça social e desenvolvimento econômico”, afirmando-se a urgência da sua resolução, “[...] pois a grave situação de injustiça social predominante no campo torna-se explosiva.” A reforma agrária deveria assumir a forma da difusão da pequena propriedade e, embora reconheçam a problemática inerente ao minifúndio, não

fazem alusão a qualquer solução coletivista. Desatacando: “Deve ser realizada dentro de um clima de ordem, paz social, num ritmo compatível com a realidade do país.” Idealizam a reforma agrária tão somente como a “democratização da propriedade”.⁹

A ideia da democratização da propriedade foi a força orientadora da proposta do governo e, essa expressão, passou a ser largamente empregada como um meio de afirmar o caráter não subversivo do projeto. A reforma agrária por eles proposta estava ancorada em uma avaliação do momento político, visto como favorável a uma intervenção mediadora. O momento, segundo o grupo coordenado por Viana, não era para radicalizações, embora visualizassem o fim da influência dos grandes proprietários, cuja força política vinha sendo minada. Fica implícita a ideia de que uma intervenção mediadora por parte do Estado poderia paralisar um processo em curso tendente à radicalização. Essas condições possibilitavam a apresentação e execução de um programa de reforma agrária, apoiado fundamentalmente na mobilização e organização dos sem-terra. A situação do campo é apontada como crítica e na compreensão dos assessores do governo, caberia uma intervenção do Estado evitando a própria radicalização, cujo desfecho, sim, comprometeria a ordem estabelecida. A proposta seguia as características do PTB, ou seja, eram coerentes com as inspirações do trabalhismo.

Dentro do que Claus Offe (1984) aponta como seletividade ideológica, ou seja, marcos de referência a partir dos quais a administração percebe os conflitos e os integra no campo de soluções, cabe examinar o trabalhismo como o suporte da formulação desta política. O trabalhismo, especialmente na vertente inspirada por Pasqualini, defendia a depuração do capitalismo de seus traços mais “individualistas e agressivos” pela atuação do Estado em prol de uma maior cooperação social, pregava uma espécie de “capitalismo humanizado”, designado por ele de “capitalismo solidarista”. Neste, “[...] o capital não deve ser apenas um instrumento produtor de lucro, mas principalmente, um meio de expansão econômica e bem estar coletivo.” Dentre as orientações de Pasqualini para o trabalhismo, encontramos: “Nossos métodos e soluções não se baseiam na luta de classes, mas na solidariedade entre as classes. O que pretendemos apenas é que essa solidariedade não seja tão somente de ficções e de

palavras para embalar e iludir o povo, mas sim de efetivas realizações para resolver os problemas existentes.” (PASQUALINI, 1948, p. 41).

O PTB, no governo do Rio Grande do Sul, mesmo frente à questão tão controvertida como a intervenção no campo, não se pautou por princípios diferentes e, como veremos, as providências e os encaminhamentos tomados pelo governo indicam fundamentalmente a tentativa de pôr em funcionamento estratégias de compatibilização de interesses. O fato de ter vínculos e relações tão estreitos com os setores organizados dos trabalhadores urbanos e também rurais, não descaracteriza este aspecto da atuação do partido, particularmente quando assume a direção política da sociedade, através do exercício do governo. Como indica Miguel Bodea, o PTB, na visão pasqualinista, deveria ser um partido amplo, “[...] abarcando todos aqueles que aceitassem o programa trabalhista – inclusive setores do empresariado.” Não possuía uma visão “obreirista” ou de “reduccionismo classista”, ao contrário, defendia “uma concepção ampla e policlassista do partido”. (BODEA, 1999, p. 157) As alianças interpartidárias que Pasqualini rejeitava – “[...] seja com o PSD dos proprietários rurais e empresários, seja com o PRP dos pequenos agricultores, acabariam se efetivando, pelo menos parcialmente, ao nível intrapartidário, na ampliação da própria base social do PTB.” (BODEA, 1999, p. 157-158). Isso ajuda-nos a entender porque não encontramos um ataque frontal aos grandes proprietários e ao próprio latifúndio. O partido trabalhava com a ideia de conquistar a adesão dos grandes proprietários ao programa de reforma agrária.

A organização dos agricultores sem-terra aparece como fundamental para as pretensões do governo, tanto para pressionar por decisões quanto para levar adiante os projetos de colonização. A tarefa organizativa desempenhava um importante papel, cujo alcance não se restringia apenas aos beneficiados pela política governamental, pois promovia a politização de um expressivo contingente social, identificado em função de suas demandas, estas finalmente reconhecidas como um direito pelo Estado. A consecução desta resolução tornar-se-ia um dos principais problemas enfrentados pelo governo no desenvolvimento do programa. A mobilização popular tornou-se um dos aspectos mais explorados e temidos pela

oposição. Na passagem abaixo, fica caracterizado o papel reservado ao associativismo.

As associações dos agricultores sem terra deverão ser de dois tipos: as primeiras, nos moldes das dezenas já organizadas no estado, com a finalidade de agitar o problema; as outras, que irão surgindo à medida que o agricultor conquista a terra, terão a missão de executar os planos de colonização, transformando-se em cooperativas mistas, de produção e consumo.¹⁰

Na perspectiva do governo, os fatores fundamentais para enfrentar o problema agrário eram a terra e o dinheiro. O Grupo de Trabalho GT-14 não contava com a possibilidade de superar os entraves representados pela posição do Congresso, especialmente em relação às modificações na Constituição, referente ao pagamento de indenizações em dinheiro para as desapropriações. Com essa restrição em termos legais e assumindo o princípio de “atacar o problema na linha de menor resistência” vão propor “o lançamento de um empréstimo compulsório”, cuja arrecadação deveria ser aplicada na reforma agrária. Ou seja, entre enfrentar o problema da revisão da Constituição no Congresso e impor encargos à sociedade, os administradores optavam pela última, na tentativa de retirar o “financiamento dos planos de desapropriação dos próprios latifundiários”. Foi sugerido no documento o estabelecimento de encargos para todos os proprietários de terras e de loteamentos urbanos, abrindo a possibilidade de o pagamento ser efetuado em terras. Dessa forma, pretendiam obter um estoque de terras e dinheiro a ser empregado nos planos de colonização. Outros segmentos também teriam que contribuir, como:

Visando conseguir mais recursos para a desapropriação de terras, assim como para a execução dos planos de colonização, financiamento aos agricultores etc, seria lançado, paralelamente, outro empréstimo compulsório, que recairia sobre a grande indústria, comércio e bancos. Ter-se-ia assim, disponíveis, não só algumas dezenas de milhões de hectares

de terras, o suficiente para uma primeira etapa da reforma, como recursos substanciais para uma exploração técnica da terra distribuída.¹¹

Apenas algumas dessas medidas foram incorporadas ao projeto gaúcho. As obrigações sociais apareceram somente nas sugestões enviadas ao Governo Federal. Essas ponderações sobre a obtenção dos recursos necessários ao empreendimento revelam o quanto os administradores estavam cientes em relação à impossibilidade de viabilizar a reforma agrária com o auxílio do Congresso e, ao mesmo tempo, revelam o risco que estavam dispostos a correr tomando medidas que, de alguma forma, implicariam a socialização dos custos do projeto. Difícil considerar essa opção como a linha de menor resistência, mesmo que se revestisse com a retórica do “socialmente justo”, como aparece argumentado no documento.

Cabe ainda referir que não descartavam a possibilidade de obter recursos da Aliança para o Progresso, alegando: “Se, efetivamente, os americanos estão interessados em ajudar, nenhuma aplicação mais justa poderiam fazer do que um empréstimo de 300 ou 500 bilhões de dólares para a Reforma Agrária.”¹²

O caráter incipiente e modesto das medidas que poderiam vir a ser tomadas nesse momento era reconhecido, sendo reforçada a necessidade de atacar outras frentes como “[...] regular, de imediato, as relações de trabalho no campo, estipulando níveis razoáveis para os arrendamentos e estendendo, também de imediato a legislação trabalhista e a previdência social ao trabalhador rural.”¹³ Essas foram as orientações das quais partiram os membros do Grupo de Trabalho GT-14 para elaboração da proposta de reforma agrária a ser oferecida ao governo.

Criação do IGRA

A proposta de Reforma Agrária foi o resultado do trabalho desenvolvido por estes funcionários do governo comprometidos com a administração do PTB. Em novembro de 1961, foi criado um novo espaço institucional por meio do qual a questão agrária

foi integrada no âmbito da gestão do Estado, trata-se do Instituto Gaúcho de Reforma Agrária (IGRA), órgão que deveria coordenar de todas as atividades, embora permanecendo sob a supervisão do Conselho de Desenvolvimento do Estado (CDE). Entre outras atribuições, ao IGRA coube a tarefa de administrar, com o auxílio das Secretarias da Agricultura e Economia, um “programa especial e permanente de difusão da propriedade e organização de granjas cooperativadas e comunidades de pequenos e médios agricultores e criadores.”¹⁴ Esse programa, instituído através de decreto em 29 de janeiro de 1962, seria concretizado com a elaboração e execução de projetos de colonização dentro do estado, designados oficialmente como – Projetos de Reforma Agrária e Desenvolvimento Econômico-social (PRADE).¹⁵ Um amplo esforço seria empreendido ao longo de todo o ano de 1962 para que fosse iniciada em suas linhas gerais a implantação deste programa.

Antes de analisarmos esses dois dispositivos legais nos quais está formalizada a estratégia governamental de intervenção no problema agrário gaúcho, concebida através, principalmente, da expansão da estrutura administrativa, cabe apontar a atuação de outro órgão que forneceu informações e recursos para o planejamento e a elaboração dos projetos integrantes do PRADE. A base de dados utilizada pelo grupo de assessores para o trabalho inicial veio de outra repartição: da Comissão Estadual de Terras e Habitação, órgão de cooperação das Secretarias de Estado das Obras Públicas, da Agricultura e do Trabalho e Habitação. Criada em 1960, a Comissão Estadual de Terras e Habitação estava incumbida de promover, “[...] nos termos da lei em vigor, a aquisição de terras para agricultores e suas organizações e de áreas destinadas à construção da casa própria”.¹⁶ Os instrumentos legais para a realização deste propósito foram formalizados, ficando o órgão autorizado a comprar terras para colonização e loteamento, “[...] mediante pagamento em espécie e em apólices”, de acordo com as condições estabelecidas no Decreto n 11.445, de 14 de julho de 1960. Para a compra, estava previsto o pagamento de 10% do valor em dinheiro e 90% em apólices emitidas pelo II Plano de Obras do Estado. As apólices podiam ser resgatadas em prestações anuais, com prazo de um a sete anos, com pagamento de juros de 10% ao ano, prevendo também o pagamento de taxas sobre o saldo devedor

anual, para compensar a perda do poder aquisitivo da moeda.¹⁷ Sob essas condições, estava o Estado disposto a entrar no mercado de terras e adquirir propriedades para assentar agricultores. Dentre os trabalhos desenvolvidos pela Comissão Estadual de Terras e Habitação, consta um levantamento sobre a grande propriedade no Rio Grande do Sul, pelo qual foram identificados os proprietários e a localização das áreas acima de 2.500 hectares. Desde 1960, encontramos, pois, medidas administrativas visando à obtenção de terras através da compra. Os resultados não foram expressivos, como depreende-se das observações do Secretário de Obras endereçadas ao Governador Brizola, em março de 1961. Sobre as dificuldades em efetivar as compras, comenta:

No sistema instituído pelo decreto n 11. 445 foram baldadamente [?] abertas várias concorrências para compras de terras. Não há, ainda, lastro de confiança nos títulos da dívida pública, indispensável a tais operações.

A Comissão de Terras e Habitação, por esse meio, conseguiu adquirir áreas nos municípios de São José do Ouro e em Encruzilhada do Sul, para resolver as questões que se agravavam e manter posseiros no uso das glebas que cultivavam.¹⁸

Apesar dessa observação, ao final do documento, o Secretário João Caruso reforça a necessidade do governo “[...] entrar com firmeza no comércio de terras” se quisesse enfrentar o problema de terras no estado. Além desta ação, sugere ainda a aplicação mais rígida da legislação sobre o Imposto Territorial.

O Secretário finaliza a correspondência anteriormente referida apontando a necessidade de “[...] promover, através da bancada federal e do Governo da União, a aprovação de emenda constitucional ao artigo 141 parágrafo 16 da Constituição Federal, de forma a possibilitar o pagamento de terras em apólices da dívida pública.” A desapropriação nos termos colocados, pagamento em dinheiro e à vista, não diferia da compra e servia antes de tudo para inibir as ações do poder público nesta esfera. A compra, tal como autorizava o Estado do Rio Grande do Sul, com pagamento de 90% do valor em títulos públicos, dificilmente conseguia atrair negociadores, ficando

extremamente limitadas as possibilidades da administração de levar adiante qualquer planejamento, valendo-se da compra. Observa-se que a posição da Comissão de Terras e Habitação, expressa em março de 1961, indicava uma orientação distinta para o tratamento do problema da terra, enfatizando a participação do Estado no mercado de terras, o uso de recursos legais disponíveis e a pressão para ampliar legalmente as possibilidades de desapropriação. As posições do GT-14 expressam já uma alteração no modo de encarar a situação, certo ceticismo em relação a uma possível alteração na lei de desapropriação, agravado ainda pelas alterações no Imposto Territorial, transferido para a esfera municipal. Poucas alternativas pareciam restar ao Estado para intervir no problema, se tivermos em conta que a desapropriação demandava recursos e a compra de terras, na forma proposta pelo Estado, não parecia viabilizar negócios. Contudo a constituição de um estoque de terras era indispensável a qualquer ação de assentamento de trabalhadores rurais. As atividades sob a responsabilidade da Comissão de Terras e Habitação foram absorvidas pelo IGRA, sendo as informações e os estudos incorporados ao órgão criado para planejar a reforma agrária.

O programa na verdade é a institucionalização de uma estrutura de planejamento cujo propósito seria viabilizar a reforma agrária através de múltiplos e diferentes projetos de colonização a serem espalhados pelo estado. Criado para ser um programa permanente de democratização da propriedade, deveria se efetivar por meio da elaboração e execução de projetos de reforma agrária. A operacionalização desta proposta comportava a articulação de um amplo aparato burocrático que deveria ser responsável por todas as etapas previstas no programa. Diferentes agências governamentais deveriam colaborar e a reforma agrária aparecia como o resultado de múltiplas ações cuja articulação caberia ao IGRA coordenar. O Decreto 13.068 criando o PRADÉ em 29 de janeiro de 1962 delinea o âmbito dessas ações e determina as regras básicas para a constituição dos núcleos de colonização. O aparelho burocrático articulado deveria propor os projetos de reforma agrária e supervisionar a sua execução. Esses deveriam envolver “[...] um número nunca inferior a 30 pequenas ou médias propriedades, numa área contínua e compreender todos os estudos relacionados com sua

organização” (DECRETO n 13.068, art. 4º §1º), o que incluiria a determinação das culturas e atividades básicas a serem desenvolvidas, acompanhadas do cálculo de rentabilidade.

Em termos de recursos, ficou consignada a utilização de 25% da Taxa de Desenvolvimento Agrícola,¹⁹ além de possíveis dotações orçamentárias, créditos especiais ou suplementares, empréstimos, financiamentos e outras fontes (DECRETO n 13.068, art. 9º). Expressando as posições dos estudos realizados anteriormente, a legislação previa vários caminhos para obtenção de terras, todas as formas anteriormente cogitadas aparecem inscritas como possibilidades, conforme podemos ver no artigo a seguir:

Art. 7 - As áreas e terras para a realização dos *Projetos* previstos neste Decreto serão:

- Terras de propriedade do Estado;
- terras oferecidas ou doadas pela União ou pelos municípios;
- terras adquiridas ou desapropriadas pelo Poder Público;
- terras oferecidas aos agricultores sem-terra, através do Poder Público, por particulares, para pagamento num prazo mínimo de 10 anos, sem juros e desde que comportem a execução de um *Projeto* técnico adequado.
- terras de pequenos proprietários, em número nunca inferior a 30, que espontaneamente desejam se associar, reagrupando e reestruturando suas glebas em unidades econômicas cooperativadas para a realização de um *Projeto* técnico, desde que a área resultante permita a sua execução.²⁰

O governo tentava por todos os meios obter terras para o programa e montou inclusive uma grande ofensiva no início do ano de 1962, lançando apelos para que os proprietários se engajassem na proposta por meio da venda dos lotes, insistindo novamente na compra de terras e ainda desapropriando terras em Sarandi e Camaquã.

A contribuição dos proprietários disponibilizando áreas para os projetos facultava a sua participação na seleção dos agricultores a serem assentados nas mesmas. De modo geral, estava instituído que cada projeto estabeleceria os critérios de seleção dos agricul-

tores, resguardando parte das vagas para “agricultores experientes e qualificados de comprovada capacidade e nível técnico com as necessidades de cada projeto.” (DECRETO n. 13.068, art.8º §3º). Esta medida visava a assegurar a viabilidade econômica dos projetos.

No caso das terras disponibilizadas diretamente pelo proprietário, as normas de execução do programa possibilitavam o seguinte: “[...] os proprietários, se o desejarem poderão indicar até a metade dos futuros ocupantes dos lotes, preferentemente, entre os que tenham trabalhado em suas ou suas propriedades” (DECRETO n. 13.068, art. 7º § único). Isso significava colocar nas mãos dos proprietários mecanismos de atrelamento e reprodução da dependência, em relação aos possíveis assentados. Não podemos deixar de conjecturar sobre as possibilidades abertas por este dispositivo, o qual deveria servir como atrativo, pois o proprietário poderia estabelecer seus agregados, posteiros, ou outro tipo de empregado, nas proximidades das suas terras, servindo inclusive para a instalação da mão-de-obra temporária, cujo emprego é bastante comum em alguns setores agrícolas do estado. Sem dúvida essa possibilidade aberta pelo programa de reforma agrária do governo é reveladora do traço de ambigüidade presente na gestão da questão agrária gaúcha.

Nesse sentido, cabe referir sobre outra possibilidade inscrita no Decreto do PRADE que estamos examinando, abria-se para uma efetiva participação da iniciativa privada, equiparando-as, em certo sentido aos projetos do Estado. Os particulares poderiam propor a realização de projetos em suas terras, valendo-se dos benefícios públicos, como ficava atestado no art. 11º: “Toda iniciativa privada, cujo projeto técnico aprovado pelo Governo do Estado, após a necessária apreciação pelo Grupo de Trabalho e demais Órgãos e que se enquadre no presente PROGRAMA, receberá os benefícios dos projetos governamentais”. (DECRETO n. 13.068, art. 11º). Neste caso, estendia-se também aos projetos elaborados por associações de agricultores ou, como previa o *item e*, podia decorrer da própria iniciativa dos minifundiários de se reagruparem integrados através de um projeto. Desta forma, o problema do minifúndio podia também ser enfrentado. De certa forma, pode-se dizer que o programa abria-se para a participação direta dos beneficiados e interessados em geral e nesse sentido era inovador.

Com relação à organização executiva dos projetos, ficava prevista, em termos preferenciais, a participação direta das associações dos próprios agricultores, sob a presidência e responsabilidade do executor e representante do Estado. Cogitando da sua transformação “[...] logo que sejam preenchidas condições mínimas necessárias, em cooperativas autônomas, apenas normalmente assistidas pelos órgãos técnicos do Estado.” (DECRETO n. 13.068, art. 5º). Dessa forma, ficava inscrito como uma tendência a ser concretizada na prática, possibilitar a autonomia dos agricultores na administração das Comunidades Agrícolas. Estas aparecem definidas como “[...] a unidade rural sócio-econômica integrada, no mínimo, por 30 pequenos proprietários.” (DECRETO n. 13.068, art. 6º). O acesso à terra dar-se-ia através da compra, com pagamento a longo prazo e sem juros, não sendo admitida a concessão gratuita, salvo para entidades religiosas, educacionais, assistenciais, recreativas ou para associação, ou cooperativa dos próprios agricultores. (DECRETO n. 13.068, art. 8º § 1º).

O exame do programa criado pelo Governo mostra a centralidade conferida ao planejamento como instrumento fundamental para orientar a intervenção do Estado. A intensidade dependeria da captação dos recursos e da obtenção de terras, condições que estabeleceriam o ritmo de qualquer ação. A execução do programa não tinha prazo determinado. Nos relatórios de 1962, que acompanharam a Mensagem à Assembleia Legislativa, encontramos uma expressão que pode caracterizar a proposta apresentada pelo governo – “um programa de intensidade progressiva, em matéria de Reforma Agrária”.²¹ O PRADE, antes de tudo, afirmava o compromisso do governo com a reforma agrária que deveria ser construída e executada com base em planos e projetos específicos, vinculados às áreas disponibilizadas, mas nem mesmo estabelecia prioridade em termos de áreas a serem preferencialmente usadas.

O Instituto Gaúcho de Reforma Agrária (IGRA) era o órgão responsável pelo planejamento e concretização do programa de democratização da propriedade idealizado pela administração do governador Leonel Brizola. Sua competência envolvia todo o levantamento de informações e estudos necessários para sugerir “projetos, iniciativas, bases e diretrizes de uma política agrária para

o estado do Rio Grande do Sul”. Neste órgão estavam centralizadas todas as iniciativas relativas ao planejamento dos projetos integrados e ao programa e à supervisão da sua execução. Estava previsto o funcionamento da “Comissão de Reforma Agrária e Levantamentos Especiais”, com ramificações e representantes em todos os municípios, que se encarregariam da elaboração dos cadastros, das pesquisas sobre a população sem-terra e sobre as propriedades, dos estudos sobre a produção e produtividade na região, objetivando indicar “os imóveis mais adequados à instalação de futuros núcleos de colonização e atividades agrícolas”. Constava ainda entre suas atribuições: “[...] incentivar a criação e auxiliar a manutenção de associações de agricultores com ou sem terra, sindicatos rurais e associações de desempregados.” (DECRETO n 12.812, art. 4º e 5º).

Apesar dos objetivos e da premência em desenvolver as atividades previstas, a organização deste órgão enfrentou dificuldades. Novas orientações sobre a estrutura e o funcionamento do IGRA são editadas em abril de 1962.²² Nestas fica estabelecido o funcionamento de uma Presidência e de um Grupo de Coordenação e Planejamento, aos quais foram integrados – Assessorias Técnica e Jurídica, a Diretoria de Terras e Colonização, o Serviço de Associativismo Rural e Levantamentos Sociais. Foi extinta a Comissão de Terra e Habitação e parte do seu pessoal e do seu acervo passaram para o IGRA. O secretário João Caruso Scuderi assumiu a presidência do IGRA e Paulo Schmidt foi nomeado presidente do grupo de Coordenação e Planejamento. Vinculado à Coordenação e Planejamento estava previsto o funcionamento dos Grupos Executivos de Reforma Agrária (GERA).

O IGRA e o PRADE formavam a base institucional que deveria viabilizar a reforma agrária idealizada no governo Leonel Brizola, constituindo a máquina burocrática que deveria projetar a transformação da estrutura agrária e implementar a criação de núcleos coloniais. No momento do lançamento do programa, o governo indicou as áreas onde já estavam sendo desenvolvidos estudos e atividades visando à instalação desses núcleos. São elas:

Tabela 1 – Áreas para Reforma Agrária

Local	Município	Área	Forma de obtenção
Fazenda Sarandi	Sarandi	24.239 ha	Desapropriação
Banhado do Colégio	Camaquã	19.106 ha	Desapropriação
Pangaré	Osório	1.000 ha	Cedida para venda
Itapoã	Viamão	3.000 ha	Patrimônio do Estado
Ibirapuitã	Alegrete	1.300 ha	—
Maragata	São Borja	1.000 ha	Cedida para venda
Canapé	Cachoeira do Sul	13.080 ha	Desapropriada/ canc.
Florida	São Luiz Gonzaga	8.400 ha	Cedida para venda
Terras de José de Medeiros	Alegrete	1.020 ha	Cedida para venda
Fazenda Mata Fome	Itaqui	2.450 ha	—
Rincão dos Vieiras	Giruá	12.800 ha	—
Quitéria	São Jerônimo	1.200 ha	Comprada
Fazenda da Armada	Canguçu	1.650 ha	—

Fonte: Mensagem à Assembleia Legislativa. 1962.²³

(-) sem informações.

Conforme apresentação do governo, essas áreas estavam em estudo, alguns mais avançados com projetos em elaboração, outros apenas em negociações, como indicavam as observações contidas no relatório.

Considerações Finais

Ao longo deste artigo, analisamos a proposta de reforma agrária formulada durante o governo de Leonel Brizola no Rio Grande do Sul. As conjunturas nacionais e internacionais mereceram destaque como fatores favoráveis à emergência da temática da reforma agrária, considerada na época como um caminho indispensável ao desenvolvimento do país e a superação do atraso no campo.

Contando com os mais próximos colaboradores do governador, o Grupo de Trabalho GT-14, coordenado por Cibilis da Rocha Viana, idealizou uma forma de institucionalizar e concretizar, de modo gradual e controlado, um programa de democratização da propriedade da terra. Considerando a análise das fontes legislativas, o caráter inovador desta política manifestou-se, fundamentalmente, na proposta de expansão da estrutura do Estado, de criação de um aparato burocrático capaz de acolher e fornecer um suporte para resolução das demandas relacionadas ao acesso à terra. Além disso, esses espaços institucionais específicos, que estavam sendo criados, acumulavam igualmente funções de incentivo e apoio ao processo de modernização das novas unidades produtivas. Vários foram os desafios a que o governo se propôs a enfrentar para colocar em andamento seu programa de reforma agrária, o qual dependia de negociações e da adesão dos segmentos sociais diretamente envolvidos, no caso os grandes proprietários e os agricultores sem-terra. Pouco foi obtido e os assentamentos iniciados com base neste programa enfrentaram, sob as administrações estaduais subsequentes, mudanças profundas. A experiência do PTB, adquirida no trato das questões trabalhistas urbanas, não foi credencial suficiente para conquistar adesão e construir uma base consensual e expressiva ao programa de reforma agrária dos trabalhistas gaúchos, ao contrário. A resistência, o temor e a campanha crítica dos setores conservadores representou um forte desgaste para o partido e para a administração diretamente envolvida com o projeto. A frente política anti-PTB conseguiu, com isso, ampliar sua força, congregando inclusive os partidos menores, cuja base de apoio estava justamente no meio rural colonial. Contudo, o governo somente elaborou e apresentou uma política agrária de caráter reformista, com dispositivos de controle sobre seu ritmo de aplicação e intensidade, o que significava, teoricamente, a modulação das suas possibilidades transformadoras.

RIO GRANDE DO SUL: LEONEL BRIZOLA'S GOVERNMENT AND THE AGRARIAN QUESTION IN 1960'S

Abstract: In the article we analyze the reformist land policy that was incipiently proposed and implemented in Rio Grande do Sul, during the Leonel Brizola's government (1959-1962). We focus on the creation decrees of IGRA and

PRADE, which institutionalized and made possible the agrarian reform program of Brizola's government. That program has even expropriated two areas and created some rural settlements by the end of this government. Those legal devices have shaped the government's strategy of intervention in the agrarian problem, through a strategy designed mainly as an expansion of the state's structure. We take into account the national and international conjuncture in the issue's consideration. Although focused on the southern reality, the claims and expectations involved in this proposal exceeded the regional administration sphere. The southern experience can be considered as a test, a model of intervention that should subsidize the federal government in the formulation of an agrarian policy with national character.

Keywords: Brazilian Labor Party (PTB). Leonel Brizola's government (1959-1962). Agrarian reform.

Notas

¹ Este artigo tem por base as pesquisas desenvolvidas para minha tese de doutorado intitulada - *Conflito e conciliação no processo de reforma agrária do Banhado do Colégio, Camaquã, RS* - e defendida no Programa de Pós-graduação em História da UFRGS, em 2002.

² Relatório da Secretaria da Agricultura apresentado por Alberto Hoffmann em 1959. AHRGS.

³ Anais do Primeiro Foro Agrícola do Rio Grande do Sul. Secretaria da Agricultura. 1960. p. 44.

⁴ Anais do Primeiro Foro Agrícola do Rio Grande do Sul. Secretaria da Agricultura. 1960, p. 45-46.

⁵ As matérias jornalísticas sobre Alberto Hoffmann foram coletadas no acervo do Centro de Documentação AIB/PRP. Hoffmann ameaçado de perder o comando do PRP. *Diário de Notícias*, Porto Alegre, 22 set. 1961.

⁶ Nos jornais encontramos Brizola tenta salvar o acordo PTB/ PRP. *Folha da Tarde*, Porto Alegre, 16 out.1961.

⁷ Portaria n. 131, de 7 de agosto de 1961 cria o Grupo de Trabalho GT-14.

⁸ Participavam deste GT-14: Cibibilis da Rocha Viana: advogado, Presidente do Conselho de Desenvolvimento do Estado; José Castelano Rodrigues: engenheiro agrônomo, Diretor da Divisão de Terras e Colonização da Secretaria da Agricultura; Áureo Elias: engenheiro agrônomo; Walter Tschiedel: advogado; Paulo R. Schilling: economista; e Paulo Schmidt: arquiteto.

⁹ Comissão de Reforma Agrária, reunião realizada em 16 de agosto de 1961. Documento cedido por Paulo Schmidt em entrevista realizada pela autora.

- ¹⁰ Conforme Relatório da Comissão de Reforma Agrária em reunião realizada em 16 de agosto de 1961. p. II.
- ¹¹ Relatório da Comissão de Reforma Agrária, reunião realizada em 16 de agosto de 1961. p. II.
- ¹² Relatório da Comissão de Reforma Agrária, reunião realizada em 16 de agosto de 1961. p. III.
- ¹³ Relatório da Comissão de Reforma Agrária, reunião realizada em 16 de agosto de 1961. p. III.
- ¹⁴ O Instituto Gaúcho de Reforma Agrária (IGRA) foi criado por meio do Decreto n. 12.812, de 14 de novembro de 1961.
- ¹⁵ Os Projetos Especiais de Reforma Agrária e Desenvolvimento Econômico-social (PRADE) foram instituídos pelo Decreto 13.068, de 29 de janeiro de 1962.
- ¹⁶ Comissão Estadual de Terras e Habitação foi criada pelo Decreto n.11.201, de 29 de fevereiro de 1960.
- ¹⁷ Decreto n. 11.445 de 14 de julho de 1960. Conforme o decreto as apólices poderiam ser usadas para o pagamento de impostos e taxas estaduais, pelo respectivo valor nominal.
- ¹⁸ Correspondência do Secretário de Obras Públicas do Rio Grande do Sul, João Caruso, em 11 de março de 1961.
- ¹⁹ A Taxa de Desenvolvimento Agrícola foi instituída pela lei 3.859 em 5 de dezembro de 1959.
- ²⁰ Conforme previsto no artigo 7º do PRADE - Projetos de Reforma Agrária e Desenvolvimento Econômico – Social – Decreto n. 13.068, de 29 de janeiro de 1962.
- ²¹ Gabinete de Administração e Planejamento. Mensagem à Assembleia Legislativa. 1962.
- ²² Decreto n 13.367, de 6 de abril de 1962. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Instituto Gaúcho de Reforma Agrária.
- ²³ Esses dados foram extraídos da Mensagem do Governo à Assembleia Legislativa, de 1962. Convém destacar que em outro documento elaborado, após o término do governo de Leonel Brizola, pela equipe técnica nomeada pelo Governador Ildo Meneghetti aparecem outras áreas integrando os núcleos coloniais do IGRA.

Referências

- BIELCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro. O ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 4 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.
- BODEA, Miguel. *Trabalhismo e Populismo no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1992.

CAMARGO, Aspásia de Alcântara. A questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930-1945). In: _____. História Geral da Civilização Brasileira. 6 ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 1996. p. 123-124. Tomo III, v. III.

CÁNEPA, Mercedes Maria Loguercio. Partido e representação política: a articulação dos níveis estadual e nacional no RS (1945–1965). IFCH. UFRGS. Tese (Doutorado em Ciência Política). 1999.

CORTÉS, Carlos E. *Gaúcho Politics in Brazil*. Albuquerque: University of New Mexico Press, 1974.

GOMES, Angela Castro. Trabalhismo e democracia: o PTB de Vargas. In: *Vargas e a crise nos anos 50*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

IANNI, Octávio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1979.

LAFER, Celso. *O sistema político Brasileiro*. 2 ed. São Paulo: Perspectiva, 1978.

OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PASQUALINI, Alberto. *Bases e sugestões para uma política social*. Porto Alegre: Ed. Globo, 1948.

RUAS, Maria das Graças. Políticos e Burocratas no Processo de Policy Making: A política de terras no Brasil, 1945-1984. Tese (Doutorado). Rio de Janeiro. IUPERJ. 1992.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. 10 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

TRINDADE, Helgio; Maria Isabel Noll. *Rio Grande da América do Sul: partidos e eleições (1823-1990)*. Porto Alegre: Ed da UFRGS/Sulina, 1991.

VEIGA, José Eli. Fundamentos do agrorreformismo. In: STÉDILE, João Pedro (Org.). *A questão agrária hoje*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1994.

Recebido em 31/01/2012.

Aprovado em 07/03/2012.