

O ESTADO CONTRA OS GRANDES PROPRIETÁRIOS FUNDIÁRIOS : RIO GRANDE DO SUL E URUGUAI

Camila Freitas da Silva

O estudo dedica-se a desvendar as medidas adotadas pelos poderes estatais nos espaços rurais uruguaio e gaúcho, visando a redistribuição da propriedade da terra. O período abordado situa-se aproximadamente entre 1890 e 1915. No Uruguai, assinala a consolidação do Estado e a ascensão de José Batlle y Ordóñez ao poder, indo até o final de seu segundo mandato; no Rio Grande do Sul, compreende a proclamação da república e a tomada do poder pelo Partido Republicano Rio-grandense (PRR), terminando com a efetivação da política agrário-tributária do partido. Em comum, um contexto de implementação do capitalismo e crise do modelo primário-exportador, tipicamente adotado nas regiões periféricas dependentes da América Latina.

Tanto o PRR quanto a administração batllista aparecem como contraponto à sociedade pecuarista, com outras preocupações sociais e econômicas. A crítica à dependência gerada pela economia monocultora e exportadora é tema recorrente; o período é de novas formas de inserção no mercado capitalista, procurando um desenvolvimento mais global e estável, de base produtiva diversificada. O campo recebe atenção especial, por ser a base da economia e por necessitar de uma completa reorganização, de um novo direcionamento. As críticas à economia pecuarista vinham de setores urbanos, “governantes profissionais”, não ligados à produção agropecuária, ou pelo menos à criação de gado. Uma nova configuração do campo surgia como solução para os problemas econômicos, uma nova inserção capitalista e mesmo para resolver questões criadas pela instalação e disseminação da economia primário-exportadora latifundiária, como a expulsão de populações rurais e a concentração da propriedade da terra. A modernização da produção se fazia necessária. A estrutura da propriedade, constituída de latifúndios pecuaristas e minifúndios agrícolas, deveria ser modificada; a alta renda oferecida pela propriedade da terra não estimulava o investimento na produção agrária.

O método comparativo permite aproximar realidades análogas, melhor esclarecendo, através do contraste, os mecanismos de cada objeto. Esse mesmo contraste leva à proposição de novas questões a cada espaço, partindo da experiência da outra região. No caso em questão, a idéia de comparação entre Uruguai e Rio Grande do Sul neste tema

surgiu do trabalho com a documentação do governo gaúcho: a experiência uruguaia é citada como referência para a reforma do imposto territorial, realizada em 1913. Apesar da disparidade aparente entre o governo de um Estado nacional e o governo de um Estado pertencente a uma federação, a comparação justifica-se, primeiramente, devido às estruturas sócio-econômicas semelhantes; em segundo lugar, devido à autonomia que o Rio Grande do Sul gozava na administração da questão de terras.

A economia monoprodutora de exportação da região pampeana (Rio Grande do Sul, Uruguai e Argentina) dedicava-se à criação de gado para a produção de charque. Essencialmente ligada aos mercados internacionais, cada oscilação na demanda abalava profundamente as economias do Uruguai e do Rio Grande do Sul. Um ponto de convergência das políticas reside na crítica ao perfil exclusivista da produção; passa-se a procurar uma maior diversificação produtiva, defendendo uma maior solidez econômica. Uma nova base produtiva era questão programática tanto de Batlle quanto do PRR. No caso gaúcho essa tendência é bem mais clara, ancorada no princípio positivista de um equilíbrio do desenvolvimento, não devendo o poder estatal privilegiar nenhum setor da economia.

A propriedade da terra era a base organizativa das duas sociedades: indispensável para atuação econômica, fonte de poder e status, requisito básico para integrar os grupos oligárquicos. Evidentemente, o acesso à terra será elemento básico para acercar-se do poder; é necessário, pois, que esse acesso seja controlado pelo poder estatal. No Brasil, a partir de 1850, as terras somente podem ser vendidas, vetando a participação de setores menos favorecidos; estes irão apropriar-se através da posse pura e simples do território, sem qualquer espécie de título ou garantia sobre as terras. O expediente da posse também será bastante utilizado por grandes proprietários, para expandir seus domínios avançando sobre terras desocupadas. O tema das terras públicas, sempre nebuloso, surge com a questão da imigração e da necessidade de distribuir terras aos colonos. A única forma de separar as terras do Estado das propriedades particulares seria realizar a demarcação efetiva das últimas, devendo o território que sobrasse ser de propriedade estatal. No entanto, os limites eram difusos, e não havia interesse dos proprietários em realizar as medições, uma vez que se limitaria sua apropriação. Se realizada a demarcação, possivelmente não sobriam terras para o governo.

Com a República, os estados da federação assumem o controle da distribuição das terras, recebendo também a propriedade das terras devolutas porventura existentes. De uma maneira geral, as políticas estaduais brasileiras preocupam-se com os cadastros de terras, esperando declarações dos proprietários. O governo gaúcho assume uma atitude mais ofensiva, conjugando o cadastro com avaliações das novas legitimações de terras, além da verificação de medições feitas em áreas já legalizadas. O Sul do Estado era uma zona já completamente apropriada de há muito, justamente a zona da grande propriedade de produção de gado; o nordeste, nas chamadas Colônias Velhas, abrigara as primeiras levas de imigrantes, passando neste período por um problema de explosão demográfica, e falta de terras que abrigassem a população excedente; além disso, continuavam chegando novos imigrantes. Restava o centro-norte como área de fronteira agrícola.

No Uruguai também serão tomadas iniciativas para a promoção do cadastro geral de propriedades, que é concluído em 1916 ¹. A apropriação era livre, e não existia a preocupação de legalizar as terras. Com o fim do território desocupado, e a necessidade de investimentos na produção rural, tornou-se necessário garantir a propriedade da terra. Procede-se o cercamento dos campos, bloqueando o acesso dos não-proprietários aos pastos, proibindo seu uso por criadores de gado sem terras. A estrutura fundiária uruguaia cristaliza-se muito mais cedo que a gaúcha, com processos mais fortes de exclusão da população rural. O *alambramiento* consolida a propriedade particular; a partir daí (cerca de 1880), qualquer intenção de modificar a distribuição de terras vai significar conflitos diretos com proprietários. As terras públicas aparecem como a primeira alternativa para a solução dos problemas uruguaios; no entanto, somente em 1960 promulga-se a lei das chamadas *tierras fiscales* no país.

Nas duas regiões analisadas, o imposto territorial acaba se desenhando como o meio privilegiado de intervenção na estrutura agrária. No Uruguai, a taxa existia desde 1857; no Rio Grande do Sul, o governo toma a iniciativa de implantá-lo em 1902. Sucessivas mudanças na tributação perseguem um maior peso sobre as propriedades improdutivas, com a intenção de forçar o parcelamento da terra.

¹ BERTINO, Magdalena; MILLOT, Julio. **Historia económica del Uruguay (1860-1910)**. Tomo II. Montevideo: Fundacion de Cultura Universitaria, 1996, p. 383.

Atuação Estatal

Nos dois casos, a intervenção se dará em duas frentes: as tentativas de recuperar as terras públicas (com vistas ao favorecimento da colonização européia) e a tributação da propriedade. A concentração das terras era o alvo principal das críticas, gerando a defesa de um sistema assentado na agricultura de pequena propriedade. No entanto, o tom dos ataques será diferenciado.

Enquanto no Uruguai Batlle vai combater e criticar aberta e diretamente o latifúndio pecuarista, o PRR vai evitar qualquer conflito com os criadores gaúchos. As críticas por parte do governo são discretas e veladas. Como ainda existia uma zona de fronteira agrícola no Estado, é para lá que se dirigem as atenções.

A atuação a respeito da ocupação de terras públicas se dará no norte do Rio Grande do Sul, sem entrar em grandes conflitos com os proprietários. Nessa região o mercado de terras se desenvolvia em grande medida: os grandes proprietários parcelavam eles próprios suas terras e as vendiam; e as companhias territoriais atuavam livremente, apropriando-se ilegalmente das terras e as repassando, sem títulos legítimos, aos colonos que chegavam. As companhias territoriais serão o alvo preferencial das ações do governo. As propriedades do norte estavam se valorizando, por variados motivos: teoricamente, eram áreas livres (embora existisse um contingente populacional significativo, ilegalmente ocupante de terras ou em atividades extrativistas nas áreas de matas); a extração de erva-mate era uma atividade importante e lucrativa, e a apropriação das zonas de erva retiraria fontes de recursos das municipalidades e do Estado; grandes áreas agricultáveis se localizavam na região; e, finalmente, a estrutura de propriedade da terra não era tão rígida como na região sul, devido à recente ocupação e à flexibilidade para a circulação da propriedade.

Este vai ser o cenário de atuação do instrumento mais peculiar do governo gaúcho: as comissões de verificação de posses, ou comissões discriminadoras de posses e terras públicas. Essas comissões se instalavam em cidades do interior para fiscalizar a legitimação de terras e avaliar propriedades legitimadas. O Estado movia processos de desapropriação das terras ilegalmente apossadas, reincorporando tais áreas ao patrimônio para posterior

venda aos colonos. Na maior parte dos casos, as companhias territoriais são rés dos processos, acusadas de apropriação do patrimônio público e venda das terras a altos preços.

Por sua vez, o governo uruguaio pouco terá a fazer em relação às terras públicas. A maior parte do território já fora apossado, e não havia mecanismos que permitissem a separação entre terras devolutas e terras privadas.

O *georgismo* é a principal doutrina que orienta o pensamento batllista sobre a propriedade. Henry George, norte-americano, foi o mais famoso representante do ideário sobre a propriedade social da terra. Segundo o *georgismo*, todo homem tem o direito natural de cultivar a terra; o progresso econômico da sociedade permite que os proprietários obtenham maior renda; assim, nada mais justo que esses benefícios sejam redistribuídos entre a sociedade. Ao invés de confiscar as terras e estabelecer a propriedade comum delas, cobra-se o imposto territorial. A intenção final é a substituição de todos os outros impostos, permanecendo somente o territorial como fonte de recursos para o Estado.

Essa “moderação” do direito de propriedade é recorrente em diversas teorias que circulavam na região platina durante esse período (o krausismo, no Uruguai, o próprio positivismo); paralelamente à condenação de mudanças radicais violentas. É importante ressaltar que não se questiona a propriedade privada, só é defendido o benefício de toda a sociedade com o desenvolvimento. Williman² destaca a necessidade de superar as limitações do capitalismo liberal, e substituir o modelo de desenvolvimento de exportação; Também no Rio Grande do Sul a crise será interpretada como própria de economias exportadoras.

Segundo Maubrigades³, como essas idéias já eram conhecidas, não causaram maior furor ao serem adotadas por Batlle. Nessa mesma linha da propriedade social da terra, o PRR cita o economista Leroy-Beaulieu, com discurso idêntico ao uruguaio baseado em

² WILLIMAN, José Claudio. **Historia económica del Uruguay (1900-1930)**. Tomo II. Montevideo: Editorial Fin de Siglo, 1994, pp. 49-50.

³ MAUBRIGADES, Silvana. Intentos de reforma agraria, el latifundio como héroe o mártir. Uruguay entre 1870 e 1915. In: PRIMEIRAS Jornadas de História Regional Comparada. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2000. CD-ROM, não paginado.

George. Porém, o governo gaúcho enfatiza mais fortemente a questão da substituição dos impostos indiretos pelo imposto territorial.

A implantação do imposto territorial será a grande afronta do castilhismo aos latifundiários. Gravando fortemente a extensão de terras, a intenção é forçar o aproveitamento da terra, seja diretamente pelo proprietário, através de arrendamento a terceiros, ou a divisão das terras e sua venda. O imposto tornaria o custo de manutenção da terra improdutiva muito alto, superando a renda obtida com a propriedade simples da terra. Além disso, obrigaria à divisão espontânea do território, dispensando uma intervenção direta e autoritária do Estado. Essa aversão a uma intervenção forçada do Estado é uma característica mais pronunciada do governo uruguaio; o PRR não demonstra maiores escrúpulos em impor medidas mais incisivas.

Em linhas gerais, o discurso de Batlle será semelhante ao gaúcho. Como o imposto já existia no Uruguai (*Contribución Inmobiliaria*), o governo promoveu diversos ajustes na tributação, visando reforçar o peso das taxas sobre as terras improdutivas ou subutilizadas. O esforço uruguaio vai na direção de taxar individualmente cada propriedade. Até 1899, o cálculo do imposto se fazia dentro de grandes áreas, que abrangiam vários departamentos. Progressivamente se aumentou o número de zonas de taxação, uma vez que a proposta do cálculo individual não era aceita. Também se procurava apurar o preço médio de venda das propriedades em cada zona, para que o imposto desse conta das valorizações da terra. Em 1905, uma comissão do poder legislativo, examinando o sistema tributário, constatou que o imposto rural permanecia estável, enquanto o imposto urbano aumentava⁴. A terra aumenta de preço em grande medida, aumento que não é acompanhado pelo imposto. Em 1908 é criado o cadastro de terras; com o cadastramento concluído em 1916, chega-se à taxação individual da propriedade.

A principal intenção do governo gaúcho ao tributar a propriedade era estabilizar o orçamento estadual. Os ingressos do Estado baseavam-se no imposto de exportação, que oscilava fortemente; uma das principais preocupações do governo era com a sanidade das finanças públicas, que só poderia ser adequadamente obtida se os recursos pudessem ser

⁴ REYES ABADIE, W; VAZQUEZ ROMERO, A. **Cronica general del Uruguay**. Volume 4 – El Uruguay del siglo XX. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, s/d, p. 67.

planejados e antecipados a médio prazo. Além disso, a substituição dos impostos indiretos pelo imposto territorial facilitariam a proteção e o estímulo à produção, já que gradualmente foram sendo concedidas isenções e reduções de taxas.

Uma reforma fiscal implanta o imposto em 1902; seu cálculo era realizado sobre a área da terra e sobre o valor de venda da propriedade, considerando as benfeitorias realizadas no terreno. Nessa primeira fase, o imposto acabava afetando principalmente os arrendatários das terras, e não os proprietários, gravando a produção agrícola, gerando efeito contrário ao esperado. Além disso, a pequena propriedade pagava proporcionalmente mais imposto, de novo pesando sobre a produção, afetando as pequenas propriedades que concentravam-se na zona colonial, dedicada à agropecuária e abastecedora de Porto Alegre e das grandes cidades). A aplicação do imposto é revisada em 1913, e tenta deixar o ônus do pagamento sobre o proprietário das terras. Usando o exemplo uruguaio, as terras são classificadas de acordo com sua valorização, onerando a região da Campanha - de criação pecuária e grande concentração da propriedade da terra.

No Rio Grande do Sul, a estrutura agrária se dividia, grosso modo, em torno de dois padrões principais: no sul, a grande propriedade para a exploração do gado; nas regiões central, norte e nordeste, a terra se dividia basicamente em pequenas propriedades, de atividade agrícola. No Uruguai, parece haver um claro predomínio do *“latifundio ganadero”*, ficando a agricultura com uma posição marginal, localizada nas proximidades das grandes cidades.

Pregando os princípios de desenvolvimento equilibrado da economia, o PRR tomará medidas que privilegiem a produção agropecuária concentrada no norte do Estado. Além da diversificação econômica, a criação de um novo setor social médio ligado ao meio rural interessava politicamente, por permitir a ampliação da base de apoio do partido. Essas medidas se preocupavam em garantir terra, condições de subsistência e produção, e posterior transporte e comercialização, atendendo preferencialmente o colono europeu. As populações nativas serão progressivamente excluídas, chegando-se posteriormente a criar um órgão estatal de proteção do agricultor nacional, dada a situação de miséria em que se encontravam os gaúchos no meio rural.

O Rio Grande do Sul consegue efetivamente desenvolver uma nova economia colonial agropecuária que acaba se sobrepondo à economia tradicional pecuarista,

fomentando a industrialização. O mesmo parece não acontecer no Uruguai. Batlle fortalece a colonização para a produção agrícola, privilegiando colonos europeus em detrimento dos nacionais, tal como no Rio Grande do Sul; mas a agricultura continua sendo uma ocupação marginal, de “gringos”, que não consegue escapar do drama do minifúndio de baixa produtividade e de pequena área, impossibilitando a aquisição de maquinário.

O imposto territorial obtém relativo sucesso no Rio Grande do Sul: embora não substituindo os outros impostos, consegue se consolidar, pelo menos onerando monetariamente a grande propriedade. Assim como no Uruguai, a taxaço parece não obter grandes efeitos no que diz respeito à divisão das terras. A redistribuição espontânea da propriedade não chega nem perto de se realizar. O cadastro das terras, no Rio Grande do Sul, não avança muito, como de resto em todo o Brasil. Ainda está por se avaliar qual a importância das reapropriações efetuadas pelo Estado gaúcho para a estrutura agrária que se desenha na região norte.

Um ponto que deveria ser melhor trabalhado é a questão das diferenças entre os regimes uruguaio e gaúcho nesse período. O Uruguai já carregava uma forte tradição de liberdade política e de vida partidária. As reformas propostas por Batlle eram discutidas na sociedade mas, principalmente, no Congresso, dependendo pois de debate e autorização dos setores participantes do jogo político, envolvendo uma constelação muito mais ampla que a situação gaúcha. Até 1913, a Assembléia de representantes do Rio Grande do Sul só contava com integrantes do PRR. O partido só se consolida no poder após uma violenta revolução, e manifesta fortes tendências autoritárias.

Dois outros campos que se abrem a partir deste ensaio dizem respeito à “história das idéias” e ao impacto sofrido pelos setores populares do campo. Uma melhor exploração dos referenciais teóricos adotados pelos governantes, especificamente sobre a questão agrária, certamente permitiria uma reconstituição mais precisa do contexto em que se desenvolvem as iniciativas de alteração da estrutura fundiária.

Quanto aos impactos sociais, pelo menos no Rio Grande do Sul não se faz muita idéia de que populações seriam essas excluídas do processo de apropriação. É difícil mesmo mensurar a quantidade de pessoas envolvidas, suas ocupações e estratégias de sobrevivência. No Uruguai essas questões parecem estar mais claras, até mesmo pela visibilidade da pobreza rural. Os pobres do campo do período castilhistas foram encobertos

por novas levas de expulsos (os colonos descendentes de europeus), com a mecanização da lavoura e a disseminação do minifúndio sem condições de sustentar uma família. Mas essa mudança de enfoque está ligada ao problema das fontes, que basicamente se restringem à documentação oficial. O acesso a esses aspectos através de tais documentos é marginal e limitado.

BIBLIOGRAFIA

- BERTINO, Magdalena; MILLOT, Julio. **Historia económica del Uruguay (1860-1910)**. Tomo II. Montevideo: Fundacion de Cultura Universitária, 1996.
- CAETANO, Gerardo; RILLA, José. **Historia contemporanea del Uruguay**. Montevideo: CLAEH/Editorial Fin de Siglo, 1994.
- CARVALHO, Maria Lúcia Leitão de. A política fiscal dos estados e as funções de acumulação e de legitimação. In: TARGA, Luiz Roberto Pecoits (org.). **Gaúchos e paulistas: dez escritos de história regional comparada**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1996, pp. 181-209
- KLIEMANN, Luiza H. Schmitz. **RS: terra e poder: história da questão agrária**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1986.
- MAUBRIGADES, Silvana. Intentos de reforma agraria, el latifundio como héroe o mártir. Uruguay entre 1870 e 1915. In: PRIMEIRAS Jornadas de História Regional Comparada. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2000. CD-ROM
- MORAES, Maria Inés. Dos versiones sobre las transformaciones económicas y sociales del medio rural uruguayo entre 1860-1914. In: SEGUNDAS Jornadas de Historia Económica. Montevideo: Asociación Uruguaya de Historia Económica, 1999. CD-ROM.
- NAHUM, Benjamín. **La época batllista (1905-1929)**. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1986 (Coleção Historia Uruguay, tomo 6).
- PINTO, Céli Regina Jardim. **Positivismo: Um projeto político alternativo (RS: 1889-1930)**. Porto Alegre: LPM, 1986.
- REYES ABADIE, W; VAZQUEZ ROMERO, A. **Cronica general del Uruguay**. Volume 4 – El Uruguay del siglo XX. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, s/d.
- VIVES, Enrique Mendez. **El Uruguay de la modernización (1876-1904)**. 11ª ed. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1994 (Coleção Historia Uruguay, tomo 5).
- WILLIMAN, José Claudio. **Historia económica del Uruguay (1900-1930)**. Tomo II. Montevideo: Editorial Fin de Siglo, 1994.

