

## Momentos inaugurais da reforma agrária: Brasil e África do Sul

Bernard José Pereira Alves<sup>1</sup>

Joyce Gotlib<sup>2</sup>

*Este trabalho diz respeito a momentos inaugurais de processos de reforma agrária em duas realidades distintas: no Brasil, os eventos a serem explorados tratam do processo de reforma agrária levado adiante no Rio Grande do Sul pré-1964; na África do Sul, o período que referencia a análise é o posterior ao fim do apartheid, ou seja, a partir de 1994. A aproximação de realidades sócio-históricas tão diferentes somente se tornou possível devido à identificação, em ambos os países, da conjugação de elementos que não se inscrevia somente na lógica interior dos governos que promoviam os projetos. Isto é, para que os processos de reforma agrária fossem implementados, tanto no Brasil quanto na África do Sul, foi necessária a ocupação de sujeitos singulares em posições não vinculadas aos governos nas figurações brasileira e sul-africana. Se por um lado pôde-se perceber a existência de formas de organização coletiva distintas entre os países, por outro, a influência dessas formas na concretização dos processos é similar. Admite-se aqui que a sociedade é construída por redes de interações vivenciadas por indivíduos numa perspectiva relacional, ou seja, preza por perceber que os sujeitos, tanto dentro quanto fora dos governos, assumem determinada relevância nos processos sociais.*

*Reforma Agrária; Brasil; África do Sul.*

---

<sup>1</sup> Mestrando do CPDA/UFRRJ. Endereço eletrônico: bernardjpa@yahoo.com.br.

<sup>2</sup> Mestranda do PPGSD/UFF. Endereço eletrônico: joyce.gotlib@hotmail.com.

## Introdução

Neste artigo discutiremos as ações de governo referentes às políticas de terras, de duas realidades distintas: Brasil e África do Sul<sup>3</sup>. A análise do caso brasileiro vincula-se ao período anterior à ditadura militar, especificamente, no estado do Rio Grande do Sul, onde se concentraram alguns dos eventos inaugurais do processo de reforma agrária brasileiro. Com relação ao caso sul-africano, o momento em questão refere-se ao processo de transição política após o fim do regime do *apartheid*, em que colocaremos em voga a formulação do programa de reforma agrária, implementado durante o governo Mandela e ressignificado com a posse de Thoko Didiza para o Ministério de Assuntos Agrários, nomeada por Thabo Mbeki.

Usufruindo de fontes bibliográficas, entrevistas, documentos oficiais e dados etnográficos, foi possível coadunar espaços distintos e perceber as similitudes das reflexões obtidas a partir dos casos estudados. Objetivamos, neste artigo, evidenciar a ligação entre agentes que estão, a princípio, dentro e fora dos governos e os efeitos que essas redes de relações sociais provocam nas figurações brasileira e sul-africana. De outro modo, o emaranhado de conexões que se estabelecem entre governantes e governados é parte de processos sociais que alteram ininterruptamente a estrutura das sociedades em questão.

Com relação às bases metodológicas, optamos por um análise descritiva de ambas as realidades, destacando, quando pertinente, trechos de entrevistas e textos jurídicos, a fim de ratificar a importância de agentes sociais posicionados em cada espaço. Dentre os conceitos utilizados no artigo, privilegiamos o uso do termo *governo* para tratar do conjunto de aparatos, institutos e comissões relacionados, de alguma maneira, à atuação governamental. Além disso, ao utilizamos *governo* também consideramos essa mesma atuação como resultado de ações tomadas por sujeitos específicos, ou seja, um governo se difere do outro pelas pessoas

---

<sup>3</sup> Agradecemos as sugestões e críticas de Fabrício Mello, Manuela Cordeiro e Thiago Pânica para elaboração deste artigo.

que ocupam seus quadros<sup>4</sup>. Ao adotarmos essa proposta, acreditamos que podemos identificar, com mais clareza, a instabilidade e a maleabilidade das instituições sociais.

## **A reforma agrária do Governo Brizola no Rio Grande do Sul**

A seguir, trataremos de apontar três momentos distintos do governo de Leonel Brizola no Rio Grande do Sul: o primeiro deles diz respeito ao período de criação do aparato burocrático referente à realização de projetos de reforma agrária; o segundo trata de uma apresentação sobre duas ocupações de terra, ocorridas em janeiro de 1962, e a última parte apontará os aparentes efeitos das ocupações nas ações governamentais<sup>5</sup>.

### ***A criação do aparato estatal***

A primeira indicação de que o governo Brizola pretendia lidar com questões relacionadas ao acesso à terra por parte de pequenos agricultores foi dada a partir da criação da Comissão Estadual de Terras e Habitação, a CETH, em 29 de fevereiro de 1960. Como destaca seu decreto de criação, a CETH “*promoverá, nos termos da lei em vigor, a aquisição de terras para agricultores e suas organizações*”<sup>6</sup>.

Apesar de ser o primeiro órgão do governo gaúcho com alguma inclinação a lidar com a questão fundiária do estado, no decreto de criação da CETH são poucas as indicações que dizem respeito a projetos que envolvam alguma possibilidade de transformação da dinâmica

---

<sup>4</sup> Adotamos aqui a posição de Borges (2006) do Estado enquanto *Estado vivo*. A autora sustenta que a troca de governantes pode resultar na mudança das formas de cumprimento das atribuições do mesmo em relação à população.

<sup>5</sup> Agradecemos aos professores Marcelo Rosa (UNB), Marcelo Hernandez (UERJ) e Lygia Sigaud (MN/UFRJ) por nos permitirem utilizar o acervo documental e as entrevistas realizadas por eles para a elaboração de nosso artigo.

<sup>6</sup> Artigo segundo do Decreto nº 11.201 de 29 de fevereiro de 1960.

fundiária estabelecida até aquele momento. Entretanto, se no documento oficial não é possível visualizar possibilidades de mudanças na atividade do governo, é a partir do funcionamento dessa comissão que começam a emergir iniciativas que, se tomadas numa perspectiva linear, parecem ter impulsionado as transformações que foram se concretizar somente no último ano do governo Brizola, como veremos adiante.

Uma das iniciativas da CETH que merece destaque foi a realização de um grande trabalho de levantamento da situação fundiária do Rio Grande do Sul. Funcionários do governo percorreram cartórios de todo o estado realizando um processo detalhado de cadastramento de grandes propriedades. Como resultado, foi elaborada uma extensa lista com nomes de proprietários e a localização de todas as suas respectivas propriedades que ultrapassassem 2.500 hectares de terra em cada município pesquisado.

O grau de detalhamento do documento, sua extensão e riqueza de detalhes apontam, ao menos, para uma preocupação por parte do governo gaúcho de conhecer o real mapa do latifúndio no estado, isto é, esse “levantamento” indica o interesse do governo de reconhecer a base fundiária local. Esse trabalho de levantamento foi iniciado no ano de 1960 e finalizado no início do ano seguinte.

Em 7 de agosto de 1961, o governo Brizola cria o Grupo de Trabalho 14, ou GT-14, que tinha como função<sup>7</sup> “*sugerir medidas de ação concreta do poder público estadual no setor agrário*”. Ao fim de 60 dias, deveria ser entregue um relatório final com os resultados da atuação do grupo de trabalho.

Existem poucos documentos referentes à atuação do GT-14, sendo o de maior destaque o de sua criação; os demais somente sinalizam sobre as datas das reuniões. O mencionado relatório final do GT não foi encontrado; porém, tendo em vista que na própria portaria de criação apontava-se para a sugestão de medidas para o setor agrário, a criação do Instituto Gaúcho de Reforma Agrária<sup>8</sup>, o IGRA, reforça a ideia de que ele é resultado do trabalho do GT-14. Vale lembrar que o prazo de funciona-

---

<sup>7</sup> Segundo informações encontradas na Portaria n.º.131 de 7 agosto de 1961.

<sup>8</sup> Por meio do Decreto n.º 12.812 de 14 de novembro de 1961.

mento do grupo de trabalho seria de 60 dias a partir de 7 de agosto, ou seja, terminaria na primeira quinzena de outubro, e a criação do IGRA ocorreu, aproximadamente, um mês depois da conclusão dos trabalhos do GT, em 14 de novembro de 1961.

O decreto de criação do IGRA é o primeiro documento oficial do estado gaúcho, dentre os localizados, que traz de maneira bem objetiva a preocupação com o que define como “sem-terra”. Se a expressão “reforma agrária” não está apontada explicitamente no decreto, apesar de figurar no nome do instituto, já é possível localizar, de forma clara, o interesse por parte do governo do estado na realização de ações que deem melhores condições de sobrevivência aos pequenos agricultores. Entre os objetivos da criação do IGRA estavam:

[Estudar] e sugerir ao Governo projetos, iniciativas, bases e diretrizes de uma política agrária para o Estado do Rio Grande do Sul, o estabelecimento de um ambiente de justiça social no interior rural e, especialmente, quanto ao uso e propriedade da terra [e promover] o acesso a terra e a propriedade dos agricultores sem terra – parceiros, arrendatários e assalariados rurais – e das populações marginais, egressas do campo (Decreto de criação do IGRA, 14 de novembro de 1961).

Entre a criação oficial do IGRA, em novembro de 1961, e seu efetivo funcionamento, se passaram alguns meses. Se tomássemos o caminho apontado somente pelos documentos oficiais do estado, poderíamos compreender essa inatividade do instituto, entre novembro de 1961 e abril de 1962, como resultado de sua própria burocracia, ou seja, esse tempo poderia ser encarado como um período de ajuste e organização do instituto. Entretanto, é justamente nesse período, entre a criação oficial do IGRA e o início de suas atividades, que começam a ocorrer as mais significativas transformações que todo esse aparelho burocrático, criado pelo governo Brizola, não conseguiu promover sozinho. Se, já há algum tempo, o estado gaúcho tentava, utilizando-se de decretos e comissões, criar condições de iniciar um processo de reforma agrária no estado, foi por meio de uma controversa ocupação de terra que começaram, efetivamen-

te, os projetos de reforma agrária do governo Brizola no Rio Grande do Sul.

### ***As ocupações de terra***

Em 11 de janeiro de 1962, a Fazenda Sarandi, localizada no município de mesmo nome, foi ocupada e consistia numa área de mais de 25 mil hectares de terra. Oficialmente, a fazenda era de propriedade de uma firma uruguaia que a tinha dividido em três seções. A ocupação teria sido organizada por Jair de Moura Calixto, prefeito de Nonoai, apoiado por trabalhadores rurais e líderes políticos locais, que garantiam os suprimentos para a manutenção do acampamento. Quem nos ajuda a entender um pouco mais sobre esse evento é Paulo Schmidt, ex-diretor do IGRA durante o governo Brizola. Sobre a ocupação da Sarandi ele afirma:

[N]o caso dessa fazenda, da Fazenda Sarandi, era uma enorme propriedade de quase 25 mil hectares, rodeados de pequenas propriedades, de minifúndios já. Em que os filhos daqueles agricultores já não tinham pra onde ir. Então as famílias estavam [...] saindo para Santa Catarina, saindo [...] procurando terra. [...] Bom, mas com aquela história de Brizola, o Brizola tinha um primo Jair, meio ‘malucão’, lá de Ronda Alta, metido a político, a ser prefeito, tudo isso e aquilo, um líder político do PTB do Brizola [...] [H]avia um movimento muito grande com alguns líderes, porque essa Fazenda Sarandi, esses 25 mil hectares [...] eram [de] uma família de [uruguayos], Júlio Mailhos, família Júlio Mailhos [...]. Eles compravam terras para engordar. E aquilo ali tava aquela caderneta de poupança às vezes dando sopa e esse pessoal precisando de terras, precisando de terras urgentemente [...]. Então esse parente dele (Brizola) junto com alguns líderes locais

inventou pressionar para o Brizola desapropriar isso aqui<sup>9</sup>.

Schmidt conta que a ocupação da Fazenda Sarandi se justificou pela pressão em torno da necessidade de uma redistribuição de terras na região. Havia um contingente enorme de pessoas que não tinham propriedades ou as que dispunham não eram suficientes para garantir a subsistência familiar. Diante desse quadro, teriam ocupado a fazenda.

A história da ocupação da Fazenda Sarandi é, como mencionado, bastante controversa. O fato de um parente de Brizola ter estado à frente de todo o evento sugere, imediatamente, a ideia de uma participação do governador como incentivador da ocupação. Sobre o conhecimento de Brizola a respeito da ocupação, Schmidt afirma:

**Marcelo Rosa** – Porque até aí então o Brizola só ficou sabendo depois que o pessoal estava lá acampado?

**Paulo Schmidt** – Depois que [...] estava lá! Esse movimento ele ficou sabendo depois. Esse eu posso dizer com segurança. Esse daqui pegou ele de calças curtas!

**Marcelo Rosa** – Porque umas das últimas coisas que estamos levantando é isso. Porque algumas pessoas – eu até tive lá em Ronda Alta, conversei com as pessoas [e] algumas diziam: ‘Foi o Brizola que criou! O Brizola que levou o pessoal pra acampar!’

**Paulo Schmidt** – Não foi! Não foi! Pegou ele de calça curta! Ele deu imediatamente o apoio!

Como visto acima, Schmidt reafirma categoricamente que o governador não teve participação ou mesmo sabia da ocupação da Fazenda Sarandi. Entretanto, a ação do governador diante dela não combinava com a forma tradicional de lidar com esse tipo de iniciativa naquela época. Se o comportamento natural seria o envio da brigada militar para retirar

---

<sup>9</sup> Entrevista concedida a Marcelo Rosa em setembro de 2005.

os “invasores”, Brizola faz o movimento inverso e envia a brigada para garantir a segurança das mais de três mil famílias.

Evidentemente, essa iniciativa do governador corrobora as afirmações de que teria participado mais efetivamente no evento de Sarandi. Entretanto, se repensarmos a respeito das ações que vinham sendo promovidas pelo governo nos meses imediatamente anteriores ao ocorrido, é de fácil leitura que um acontecimento como o da ocupação da Fazenda Sarandi tornou-se uma oportunidade significativa para fazer funcionar todo o aparelho governamental criado para promover projetos de reforma agrária.

Pouco depois do ocorrido na Fazenda Sarandi<sup>10</sup>, outro movimento semelhante ocorreu em Camaquã. O Banhado do Colégio era uma área de quase 20 mil hectares de um terreno alagadiço que servia de marco para a determinação de limites de inúmeras grandes propriedades. O evento determinante para a eclosão da ocupação em Camaquã, segundo Schmidt, teria sido uma obra realizada no local pelo Governo Federal. Com a intenção de construir uma estrada que passaria no meio do banhado, foi realizada uma imensa obra de drenagem de toda a área alagadiça; dessa forma, em pouco tempo, foram expostos quase 20 mil hectares de terras extremamente férteis. Diante do recuo das águas, os latifundiários, vendo ali a oportunidade de expandir suas propriedades, passaram a mover as cercas que apontavam os limites de suas fazendas para dentro da área do Banhado do Colégio, que eram terras devolutas, ou seja, pertenciam ao Estado.

Segundo Schmidt, essa iniciativa dos grandes proprietários de avançar suas cercas foi determinante para a organização de um grupo liderado por um homem chamado Epaminondas, que, no final de janeiro de 1962, coordenou a ocupação da área do Banhado do Colégio. Ele conta, ainda, que Epaminondas havia sido expulso das terras de um grande proprietário da região.

---

<sup>10</sup> Para este artigo serão explorados somente os casos da ocupação da Fazenda Sarandi e do Banhado do Colégio por limitações ao tamanho do artigo. Entretanto, é importante notar que, assim como ocorreu com o Banhado do Colégio, outras ocupações em outros pontos do estado passaram a ocorrer a partir da ocupação da Sarandi em janeiro de 1962.

Se em Sarandi a desapropriação da fazenda deu-se logo em seguida à ocupação, no Banhado do Colégio o caso não foi diferente. Não foi possível localizar a data exata da ocupação do Banhado, mas o que se sabe é que isso ocorreu no final do mesmo mês da ocupação em Sarandi, ou seja, janeiro de 1962. Assim como em Sarandi, Brizola desapropriou os 19.106 hectares do Banhado do Colégio no dia 30 de janeiro de 1962.

Em entrevista para um jornal em setembro de 1985, Epaminondas conta como se deu a organização dos agricultores e os motivos que levaram à ocupação.

Parece que foi ontem. Era uma sexta-feira. Fui para a cidade pensando e no sábado botei um aviso na rádio para ler a cada quinze minutos, convidando os agricultores sem terra para uma reunião na minha casa. Foi aí que surgiu a Associação. Como todos sabiam que os fazendeiros não tinham escritura e estavam se abonando das terras, resolvemos acampar (O interior – 14 a 20/09/1985).

Assim como em Sarandi, no Banhado do Colégio o governo do estado não agiu de forma diferente. Pouco depois de tomar conhecimento da ocupação passou a garantir o apoio, especialmente por meio do envio da brigada militar, a fim de garantir a segurança do acampamento.

### ***As reações no governo***

As ocupações de terra, reivindicando sua desapropriação para fins de reforma agrária, inauguraram um novo momento dentro das ações do governo do estado. Se, como fora mostrado anteriormente, desde o início de 1960 estavam sendo criadas, pelo governo Brizola, comissões, grupos de trabalho ou mesmo institutos, que tinham como finalidade comum realizar medidas que possibilitassem o acesso à terra por parte de quem não a tinha, as ocupações promovidas por sujeitos singulares, externos aos quadros do governo, parecem ter criado as condições para que o

*aparato burocrático* já implantado, mas até aquele momento inoperante, passasse a funcionar.

O IGRA, criado em novembro de 1961, passou a operar efetivamente em abril de 1962<sup>11</sup>, ou seja, somente depois do início das ocupações que o IGRA foi instrumentalizado para realizar, de fato, “os projetos de colonização e reforma agrária” enunciados em seu decreto de criação.

Para a Fazenda Sarandi foi desenvolvido um grande plano de colonização que se dividia em três partes principais. A primeira delas trazia um levantamento técnico completo da fazenda; a segunda tratava do estatuto da cooperativa agrária a ser implementada na fazenda e, por último, na terceira parte do plano, ficavam definidas as regras de operação e organização do lote colonial que cada contemplado receberia. Apesar de toda a iniciativa em preparar um plano completo, a Sarandi acabou recebendo pouco de toda a estrutura pretendida pelo projeto original do IGRA. O projeto desenvolvido para a fazenda só começou a sair do papel em janeiro de 1963, o último mês do governo. Isso afetou a continuidade do projeto, em especial a parte referente à infraestrutura. Ainda no governo de Brizola, parte da área desapropriada foi dividida e emitidos os respectivos títulos de posse para os contemplados. Entretanto, no governo seguinte, de Ildo Meneghetti, o plano foi paralisado e o processo de desapropriação revisto. Dessa forma, somente uma pequena parte da Fazenda Sarandi foi repassada aos colonos sem terra<sup>12</sup>.

A situação do Banhado do Colégio foi diferente. Enquanto em Sarandi foi desenvolvido um grande projeto para a localidade, nada parecido foi localizado no que diz respeito à Camaquã, ao menos entre os documentos encontrados. Apesar de não existir nada que partilhe das mesmas características do plano para a Sarandi, o Banhado do Colégio parece ter sido umas das localidades onde o processo de reforma agrária do governo estadual foi mais eficaz.

Segundo o periódico *Eco de Lagoa*, de 1989, organizado em comemoração aos 27 anos do Banhado do Colégio, 244 famílias receberam terras no banhado, numa média de quase 20 hectares por

---

<sup>11</sup> Decreto de funcionamento do IGRA de 6 de abril de 1962.

<sup>12</sup> Sobre os conflitos recorrentes na Fazenda Sarandi ver GEHLEN (1983).

família, o que representa quase cinco mil hectares de terras distribuídas aos colonos somente durante o ano de 1962.

Assim como ocorreu em Sarandi, após o fim do governo de Brizola, os assentados do Banhado passaram a sofrer ameaças e represálias por parte do novo governo de Meneghetti. O novo governador promoveu mudanças no projeto original para o Banhado<sup>13</sup> e, com isso, os proprietários dos latifúndios da região ganharam o direito de ser ressarcidos pelas áreas que supostamente teriam sido “cedidas” ao governo no ano anterior.

Para além da eficácia dos projetos promovidos pelo governo do estado do Rio Grande do Sul na década de 1960, o que interessa considerar aqui é que se seguíssemos somente o caminho da análise dos documentos oficiais do estado, provavelmente não seríamos capazes de perceber que outros eventos, marcados pela atuação de sujeitos que não ocupavam posições dentro do governo, como Calixto em Sarandi e Epaminondas em Camaquã, parecem ter tido importante papel no que se refere à possibilidade de dar o impulso inicial para que toda uma engrenagem já disposta a agir passasse a se mover.

## **Reforma agrária e ações estatais na África do Sul**

A seguir, trataremos de expor dois momentos distintos, porém consecutivos, do processo sul-africano de reestruturação do Estado, por meio da análise dos governos Mandela e Mbeki no que diz respeito às políticas de terras. Desse modo, analisaremos o período de 1994 a 2005, colocando em voga as práticas dos governantes filiados ao departamento de assuntos fundiários sul-africano. Destacaremos medidas e instrumentos jurídicos criados pelo Governo Federal, além da juridicalização do programa de reforma agrária, tendo em vista apresentar a ligação entre tais ações e a relação entre governantes e governados, neste caso, entre oficiais do governo e beneficiários do programa.

---

<sup>13</sup> *O Eco da Lagoa* de 1989.

### ***O governo Mandela***

Durante os primeiros anos da década de 1990, na África do Sul, toma corpo um projeto de governo de restituição de terras, tendo em vista, sobretudo, a reparação das injustiças cometidas por um Estado segregacionista que esteve à frente da nação até 1993. Dentre as estratégias do novo governo democrático, que tomou posse em 1994, evidencia-se a restauração de direitos para a população original sul-africana, por meio da promulgação da emenda constitucional, implementada em 1994, que prescrevia a instituição de uma comissão de restituição dos direitos à terra.

O Ato de Restituição do Direito a Terra Nº 22 de 1994 foi uma das primeiras legislações promulgadas pelo governo democrático; tendo como propósito principal a justiça restaurativa, compensação igualitária, acesso aos direitos à terra, reconciliação nacional e estabilidade assim como crescimento econômico e diminuição da pobreza<sup>14</sup>(*Annual report commission of restitution right*).

Os responsáveis pela implementação dos propósitos dessa comissão eram funcionários do recém-criado Departamento de Assuntos Fundiários<sup>15</sup>, órgão filiado diretamente ao Ministério da Agricultura e Assuntos Fundiários. Não só aquela emenda constitucional e a criação de tal departamento, mas, além disso, a formulação do programa de reforma agrária em 1996 demonstram o compromisso assumido pelo Estado com a questão da terra na África do Sul. No entanto, mesmo encarada como uma agenda de governo, devemos ter em mente que as políticas públicas que norteiam a transição do país estavam apoiadas

---

<sup>14</sup> The Restitution of Land Rights Act No. 22 of 1994 (as amended), was one of the first pieces of legislation promulgated by this democratic government; with the main purpose of restorative justice, equitable redress, access to rights in land, national reconciliation and stability as well as economic growth and poverty alleviation.

<sup>15</sup> No original, Department of Land affairs. Neste texto, *land affairs* será traduzido como assuntos fundiários.

num plano de desenvolvimento econômico idealizado e acordado durante o período de negociação. Ou seja, o desenho do programa de reforma agrária deveria estar de acordo com um ideário neoliberal.

Ao assumir a presidência da nação, Nelson Mandela viu-se diante de um país física e socialmente dividido, com mais de 80% da população não contemplada com qualquer tipo de direito. Há 95, entrou em vigor o *Natives Land Act*, o qual fez parte de um projeto de Estado que somente reconhecia os brancos como cidadãos legítimos e merecedores de direitos civis, tal como o direito de propriedade. Segundo essa legislação, a população original africana (87% da população) só poderia ter acesso à terra em áreas comunais, que corresponderiam a apenas 13% de todo o território, regidas pelo direito costumeiro e administradas por lideranças tradicionais. A legislação também prescrevia que a área restante seria propriedade legal dos brancos, sendo proibida a compra de terras por negros. Durante todo o século XX, os sul-africanos viveram um processo dramático de expropriação de terras, que tinha como estratégia concentrar todos os meios de produção sob a égide da minoria branca.

As lutas de resistência de ativistas negros<sup>16</sup>, a partir da década de 1970, desencadearam um processo de negociação que tomou fôlego no início dos anos 1990, tendo fim com as eleições à presidência do país, em 1993. Dentre as escolhas do novo governo democrático, foram intencionadas ações que preconizavam, dentre outras questões, o acesso à terra como uma das saídas para equalizar brancos e negros. Apesar de o desenho do programa de reforma agrária ter sido bastante influenciado pelo GEAR (*Growth, Employment and Redistribution*) - política de desenvolvimento econômico com perspectivas neoliberais - neste artigo, chamaremos a atenção para algumas ações de funcionários do governo sul-africano que

---

<sup>16</sup> Kuper (2002), em seu estudo sobre a resistência africana, chama atenção para os modos de mobilização dos indivíduos contra a colonização europeia. Segundo ele, tais experiências de mobilização culminaram no surgimento dos partidos políticos nacionalistas. Além disso, o autor analisa o processo de internalização de hábitos ocidentais, destacando em seu trabalho como se dá a relação do indivíduo com os costumes tradicionais e com os novos modos de conduta trazidos pelos colonizadores. Aqui, o importante é enfatizar que existiu uma luta contra o Estado e que as ações de engajamento dos sul-africanos contribuíram para o surgimento de novos personagens e a consequente mudança das relações de poder na África do Sul.

alteraram algumas diretrizes do programa de reforma agrária proposto pelo Estado.

Nomeado pelo chefe de Estado-Maior para dirigir o Departamento de Assuntos Fundiários, Derek Hanekom era um dos funcionários que fazia parte do antigo quadro institucional, sendo mantido após a transição política. Esse diretor, adotando um discurso economicista, reforçou uma vertente dentro do departamento que almejava garantir o acesso à terra para fins de moradia. No entanto, complementado o corpo institucional, foram efetivados para trabalhar no mesmo espaço que Hanekom antigos ativistas de organizações não governamentais no período anterior ao fim do *apartheid*. Esses indivíduos, que atuaram em zonas rurais da África do Sul e em organizações de defesa dos direitos humanos, acreditavam que a restituição de terras era o único modo de reparar as práticas e leis racialmente discriminatórias do passado (JAMES, 2007).

Sendo assim, enquanto os funcionários que defendiam a redistribuição visavam atingir uma parcela da população que não possuía recursos financeiros para se manter, os funcionários advindos de ONGs procuravam alcançar, com suas ações, grupos que foram expulsos de suas terras durante as grandes remoções forçadas do antigo governo racista, procurando englobar também famílias que ocupavam lotes de terras dentro de grandes fazendas.

Desse modo, nota-se a presença de discursos concorrentes entre os funcionários do departamento: de um lado, os que reforçavam a redistribuição dos bens primários, tendo em vista uma política pública de *redistribuição* de terras e, de outro, um grupo que enfatiza a restauração das injustiças por meio da *restituição* de terras. A definição de intenções concorrentes vislumbradas pelos titulares dos órgãos do Estado, encarregados de implementar um programa de reforma agrária, contribuiu para o surgimento de variadas formas de relacionamento dos possíveis beneficiários com as instâncias estatais.

A interação entre esses dois grupos de funcionários significou o reconhecimento de diferentes tipos de beneficiários do programa de reforma agrária, modelando a estrutura do programa em três categorias: a primeira delas é a *restituição*, englobando as famílias, comunidades e indivíduos, expulsos de suas terras a partir de 1913; a segunda é a *redistribuição*, buscando envolver os que nunca obtiveram

terra e, por último, a reforma com relação à *posse da terra*, para trabalhadores e moradores de fazendas que não tinham qualquer tipo de posse legal sobre a terra.

Neste artigo, trataremos somente dos casos de restituição. O programa de restituição contava com uma Comissão de Restituição, a qual tinha como finalidade validar os pedidos das famílias que se alistavam como *claimants*<sup>17</sup>. Filiada à comissão, foi instituída a Corte de Terras, podendo ser acionada em casos extremos de conflitos entre as partes (*claimants* e fazendeiros). Os grupos familiares ou indivíduos que possuíam documentos comprovantes da posse formal da terra eram reconhecidos como possíveis beneficiários, recebendo num prazo ideal de cinco anos, dado pela comissão, a terra reivindicada.

No entanto, as práticas dos encarregados pela implementação dessa política pública não caminharam linearmente com os propósitos primeiros dos planejadores do programa. Deborah James (2007), em pesquisa realizada na província de Mpumalanga, notou que o envolvimento dos funcionários ex-ativistas em nível local, somado às experiências de processos de enfrentamento com fazendeiros, contribuiu para a incorporação de *claimants* no programa de restituição que não possuíam a posse formal da terra, reconhecendo indivíduos que inicialmente não poderiam ser contemplados. A posse, a criação e a quantidade de gado, além da presença de sepulturas nas terras reivindicadas<sup>18</sup>, passaram a ser entendidas como símbolos para a validação de um processo de restituição.

Sendo assim, as tentativas de ordenamento e categorização planejadas pelo Estado, a fim de tornar legível a complexidade da situação real vivenciada pela população original sul-africana, acabaram por criar elementos contingenciais que escapavam ao controle da burocracia estatal. A relação estabelecida entre funcionários locais e a população sem-terra contribuiu para a construção de novas formas de categorização, mais

---

<sup>17</sup> Tal categoria é usada pelo Estado para nomear os indivíduos, grupos e famílias que se inscrevem no programa de reforma agrária. Os *claimants* representam apenas os sujeitos inscritos formalmente nas listagens do governo.

<sup>18</sup> As informações de Borges (2006) e Rosa (2006) colhidas em suas pesquisas de campo na província de Kwazulu-Natal sugerem que os enterros têm sido formas de ação coletiva recorrentes na tentativa de criar legitimidade em torno da restituição de terminada parcela de terra.

tarde absorvidas pelo programa de reforma agrária: os indivíduos detentores de *direitos informais* sobre a terra. Ou seja, em Mpumalanga, segundo dados colhidos por James, os direitos informais foram autenticados pelo processo burocrático do governo, ampliando o acesso à terra.

### ***O governo Mbeki***

Nas eleições nacionais de 1998, com a vitória consecutiva do ANC, Thabo Mbeki tornou-se governante, ocupando o cargo de presidente do país. A partir de 1999, o Departamento de Assuntos Fundiários sofre mudanças em seu quadro institucional, tendo em vista a nomeação de Thoko Didiza para o Ministério de Agricultura e Assuntos Agrários (JAMES, 2007). O departamento nacional, sob nova chefia, passou por mudanças nos modos de interação com os *claimants* e possíveis beneficiários.

O encerramento do prazo para a inscrição no programa de restituição (1º de dezembro de 1998) e a demora na finalização dos processos levaram parte de funcionários do governo Mandela a abandonar o cargo no departamento e retornar às organizações não governamentais de origem. Além disso, a antipatia entre a nova ministra e Derek Hanekom causou demissões voluntárias e involuntárias de funcionários brancos, modificando, assim, todo o quadro de funcionários do aparelho burocrático do departamento nacional.

A nova perspectiva adotada por esse órgão estatal passa a caracterizar-se por medidas que evidenciam a terra como símbolo de propriedade e capital. As estratégias estavam direcionadas para o crescimento econômico do país, por meio do incentivo do aburguesamento de uma elite negra a partir do programa *Black Economic Empowerment* (ICG, 2006, p.143). Isto é, a terra passa a ser vista como uma garantia de inserção no mercado de bens movidos pelo dinheiro. Thoko Didiza, diferentemente do antigo ministro, prioriza ações que reforçam o discurso de desenvolvimento agrícola para uma categoria de sujeitos específicos: pequenos agricultores negros.

Novas medidas levadas a cabo pela ministra modificam a dinâmica construída a partir das intenções dos planejadores do programa de reforma agrária. A possibilidade de indenização e substituição por uma terra alternativa, como opções de restituição, denotam uma certa mudança nos códigos trocados. Com a mudança dos indivíduos nas posições de comando no departamento, novos valores entram nas relações entre governo e governados. Ou seja, apesar de o programa de restituição ser colocado em relevância entre os anos de 1999 e 2005, são contempladas, em sua maioria, famílias que possuíam o título formal da terra em áreas urbanas, e que são detentoras de um certo capital financeiro, não sendo contemplada a camada mais pobre da sociedade. Além disso, a comissão de restituição, responsável pelos processos, sofreu alterações, tornando-se um órgão mais descentralizado e com mais autonomia decisória. Por ordem da nova ministra, a Corte de Terras perdeu parte de seu poder administrativo, devendo ser acionada somente em último caso, tendo em vista o longo período de expedição do veredicto final dado pelos magistrados (*Restitution Background*).

Os novos oficiais empossados pela ministra, em sua maioria negros, compartilhavam os mesmos anseios que Didiza: possibilitar aos agricultores comerciais negros a disputa com fazendeiros brancos pelo controle das terras do país. O consenso entre os funcionários do departamento, no que diz respeito ao sentido da reforma agrária, pode ser pensado a partir do envolvimento desses sujeitos de modo multidimensional com o programa. Muitos dos oficiais encarregados de executar o programa de reforma agrária, por terem perdido suas terras durante o *apartheid*, inseriam-se na posição de demandantes por restituição, passando a ser não somente funcionários, como também possíveis beneficiários da política fundiária.

No entanto, apesar de toda a importância dada à questão fundiária, até o final de 2001 menos de 2% das terras haviam sido transferidas para a população negra por meio do programa de reforma agrária, descumprindo, assim, a meta do programa de desenvolvimento e construção acordado em 1994, em que o governo transferiria 30% das terras cultiváveis para as mãos dos negros. Além disso, no que diz respeito à restituição no âmbito nacional, das 68.878 petições recebidas até essa data, apenas 12.678 foram julgadas – sendo a maioria desses

casos referentes a áreas hoje denominadas urbanas – e 40% delas solucionadas por meio da compensação financeira. Esses dados e o novo programa denominado Redistribuição de Terras para o Desenvolvimento Agrícola demonstram o direcionamento das ações do departamento para beneficiários específicos, indo de acordo com a proposta de Estado de construir uma burguesia negra nacional, distanciando-se das perspectivas dos fundadores do departamento, que priorizaram demandar direitos aos sem-terra.

Se durante o período em que Hanekom ocupou o cargo de ministro, existia uma disputa de políticas públicas e de quais seriam os demandantes do programa de reforma agrária, a entrada de Thoko Didiza representou o direcionamento do programa para um grupo específico de beneficiários, permanecendo excluída a maioria negra atingida pelo regime do *apartheid*.

O programa de reforma agrária sul-africano encontra-se hoje regido sob uma ampla rede de órgãos e instituições governamentais e um corpo de funcionários públicos, que se articulam por canais dentro e fora do governo. A estrutura organizacional que abrange, atualmente, as nove províncias do país é resultado de um processo discursivo e prático entre vários grupos sociais, iniciado no período de transição política e que permaneceu ativo após a democratização do país em 1993. No âmbito provincial, muitos órgãos ainda estão em fomento, visto que só se passaram 14 anos desde a implementação do regime democrático no país. Muitos dos programas ainda estão em fase de elaboração, já que dependem de mapeamento geográfico e de dados estatísticos que não foram colhidos até o momento.

Após nove anos de mandato e reeleição, Mbeki deixou a presidência, devido a uma grave crise política que assolou o país nos meses de setembro e outubro de 2008. Sua renúncia forçada deu-se, em parte, por desavenças dentro do próprio *African National Congress*. Apesar disso, a ministra que tomou posse em maio de 2006, Ms Xingwana, continua à frente do Departamento de Assuntos Fundiários.

### ***Notas sobre o caso sul-africano***

Conclui-se que os desdobramentos das políticas públicas sul-africanas têm se dado por meio de lutas e concorrências entre sujeitos com valores diferentes, tendo como consequência a adoção de práticas múltiplas. Tais instrumentos de ação do Estado significam, portanto, interesses específicos, já que repercutem diretamente em estratégias distintas quando acompanhadas de mudanças no quadro de funcionários do governo (NEVES, 1997).

Desse modo, apesar de o programa de reforma agrária não ter sido alterado em seu conteúdo, na prática, a mudança de governo e a circulação de diversos sujeitos responsáveis pela concretização das ações acabam por promover modificações percebidas entre os próprios beneficiários. Logo, cabe aqui refletir sobre as mudanças das formas de cumprimento das atribuições do Estado em relação à população, já que existe um compromisso de governo para com a questão da terra. Assim sendo, o empossamento de novos sujeitos significou, sobretudo, a alteração do sentido atribuído à reforma agrária.

Portanto, a posição ocupada por determinados sujeitos em ONGs no momento do *apartheid* foi determinante para que na figuração seguinte esses sujeitos, quando ocupando posições dentro do Estado sul-africano, tivessem condutas diferentes das dos funcionários que já pertenciam ao governo. Isso se explica pelas experiências sociais que esses primeiros funcionários vivenciaram fora do Estado. Tais experiências fizeram com que esses indivíduos se tornassem sujeitos singulares, já que suas histórias particulares refletir-se-iam em suas ações no organograma do Estado. Mesmo após a saída desses sujeitos do governo e a entrada de novos indivíduos com outras motivações, a rede de relações sociais que se construiu durante o tempo em que estiveram à frente do departamento nacional permitiu a tais ex-funcionários dialogar com oficiais do novo governo, trazendo para a discussão pública muitas das reivindicações da população sem-terra.

## Considerações finais

Uma vez apontados certos aspectos sobre os momentos iniciais dos processos de reforma agrária brasileira e sul-africana, algumas diferenças precisam ser marcadas. Na África do Sul, a política de reforma agrária, como mencionado anteriormente, traz consigo a ideia de “reparação” depois de anos de *apartheid*; isto é, o governo sul-africano apresentou, de formas diferentes segundo quem ocupava as posições nos quadros do governo, interesses em permitir o acesso à terra aos contingentes negros que há quase um século estavam oficialmente impedidos de possuí-la. Nesse contexto, o cenário era de um país em reestruturação. Já o caso brasileiro, no Rio Grande do Sul, se inscreve em uma lógica bem diferente. As iniciativas de projetos de reforma agrária por parte do governo de Leonel Brizola parecem mais um ponto de um projeto amplo de desenvolvimento do estado, pois desde o início daquela legislatura o governo Brizola vinha sendo marcado por iniciativas de caráter dito “reformista”, promovendo ações como a estatização de empresas estrangeiras do setor de energia e de telecomunicações<sup>19</sup>. A reforma agrária, no Rio Grande do Sul, parece ser somente mais um dos pontos significativos desse projeto de desenvolvimento pensado para o estado.

O intuito deste artigo foi mostrar que tanto no Brasil quanto na África do Sul a concretização dos processos de reforma agrária nos períodos determinados foi marcada pela participação de sujeitos que ocuparam ou ocupavam posições não alinhadas aos governos. O caso brasileiro indica que, mais do que uma iniciativa governamental em democratizar o acesso à terra, foram as ocupações que deram o impulso inicial, desencadeando uma série de projetos de colonização por todo o estado e criando as bases de uma linguagem (SIGAUD, 2000) que até hoje está presente na relação entre o Estado brasileiro e os demandantes por reforma agrária. Ao mesmo tempo, no quadro sul-africano, o que se apresenta é a importância das experiências anteriores dos funcionários que passaram a ocupar os quadros do governo. Por terem ocupado diferentes posições em ONGs e outras formações sociais, no momento

---

<sup>19</sup>Ver mais em Miranda (2006).

em que esses sujeitos alcançam os cargos estatais acabam por direcionar suas ações em função de demandas que respondiam aos dilemas os quais tinham vivenciado.

Dessa maneira, tanto no caso brasileiro quanto no sul-africano, se enquadrarmos a tensão por acesso à terra à lógica estatal, acabamos por negligenciar importantes elementos que, se deixados de lado, permitem uma leitura pouco elucidativa dos eventos. Não se pode pensar em planos de reforma agrária, no Rio Grande do Sul na década de 1960, sem pensar nas ocupações de terra e suas repercussões nas ações governamentais. Da mesma forma, não se pode pensar os diferentes sentidos e caminhos que o processo de reforma agrária da África do Sul vem tomando sem considerar a importância das experiências vividas pelos atuais funcionários do governo em ONGs e outros movimentos. É necessário que se conceba que os projetos de reforma agrária, em ambos os casos, apesar de estarem inseridos nas margens de ação e legitimidade reconhecidamente estatais, são resultantes de embates que se dão no mundo social, em que as fronteiras do que é ou deixa de ser uma prerrogativa dos governos fazem pouco sentido. Dessa forma, percebemos que o mundo social é composto por redes de relações interdependentes em que Brizola, Mandela e Mbeki são tão significativos para a concretização dos processos sociais quanto Calixto, Epaminondas ou os ex-funcionários das ONGs sul-africanas.

## Referências

ALVES, B. *Dos bastidores do governo: a reforma agrária de Brizola no Rio Grande do Sul*. Monografia de conclusão de curso. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2007.

BALLARD, R.; HABIB, A.; VALODIA, I. *Voices of Protest: Social Movements in Post-Apartheid South Africa*. Pietermaritzburg: University of KwaZulu-Natal Press, 2006.

BORGES, A. O emprego na política e suas implicações teóricas para uma antropologia da política. *Anuário Antropológico*, Rio de Janeiro, v. 2005, 2006, p. 91-125.

DELGADO, G. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, L. (Org.) *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005, p. 51-90.

ECKERT, C. *Movimentos dos Agricultores Sem Terra no Rio Grande do Sul: 1960-1964*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 1984.

ELIAS, N. *A sociedade dos indivíduos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.

\_\_\_\_\_. *Mozart: Sociologia de um gênio*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1995.

\_\_\_\_\_. *Os alemães: A luta pelo poder e a evolução do habitus nos séculos XIX e XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

FERGUSON, J. Seeing Like an Oil Company: Space, Security, and Global Capital in Neoliberal Africa. *American Anthropologist*, Vol. 107, Issue 3, p. 377–382.

GEHLEN, I. *Uma estratégia camponesa de conquista da terra e o Estado: O caso da Fazenda Sarandi*. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1983.

GOTLIB, J. *O dilema da Reforma Agrária na África do Sul contemporânea*. Monografia de conclusão de curso. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2007.

HART, G. *Disabling Globalization: Places of Power in Post-Apartheid South Africa*. University of California Press and University of Natal Press, 2002.

HERZFELD, M. Political Optics and the Occlusion of Intimate Knowledge *American Anthropologist*, Vol. 107, Issue 3, p. 369–376.

ICG. *Blood and Soil: Land, Politics and Conflict Preventions in Zimbabwe and South Africa*. Brussels, ICG Press, 2006.

JAMES, Deborah. *Gaining Ground? 'Rights' and 'Property' in South Africa Land Reform*. Londres: Routledge-Cavendish Taylor & Francis Ltd, 2007.

KUPER, Adam. Nomes e partes: as categorias antropológicas na África do sul, in: L' ESTOILE, B. (Org). *Antropologia, Impérios e Estados Nacionais*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

MAMDANI, M. *Citizen and subject: contemporary Africa and he legacy of late colonialism*. Princeton: Princeton University Press, 1996.

MEDEIROS, L. Os trabalhadores rurais na política: o papel da imprensa partidária na constituição de uma linguagem de classe. In: COSTA, L.F. e SANTOS, R. (Orgs.) *Política e reforma agrária*. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

MIRANDA, S. P. *Projeto de Desenvolvimento e Encampações no discurso do Governo Leonel Brizola: Rio Grande do Sul (1959-1963)*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2006.

MOYO, S. e YEROS, P. The resurgence of rural movements under Neoliberalism. In: MOYO, S. e Yeros, P. (Orgs.). *Reclaiming the land: the resurgence of rural movements in Africa, Asia and Latin America*. London: Zed Books, 2005.

NEVES, D. P. *Assentamento Rural: Reforma Agrária em Migalhas*. Niterói: EDUFF, 1997.

NTSEBEZA, L. *Democracy compromised*. Chiefs and the politics of the Land in South Africa, Leiden, Brill, 2005.

PALMEIRA, M. e LEITE, S. Debates econômicos, processos sociais e lutas políticas. In: COSTA, L.F. e SANTOS, R. (Orgs.) *Política e reforma agrária*. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

QUADROS, C. *As brizoletas cobrindo o Rio Grande do Sul: a educação pública no Rio Grande do Sul durante o governo de Leonel Brizola: 1959-1963*. Santa Maria: Ed. da UFSM, 2003.

ROSA, M. *Os sem terra partido ao meio: um estudo de caso das relações sociais entre assentados e municípios receptores na região da Grande Porto Alegre – RS*. Dissertação de Mestrado CPDA/UFRRJ, 2000.

\_\_\_\_\_. *Espetáculo e cotidiano*, pequenas vozes na luta do MST. *Cultura Vozes*, vol. 95, nº3, 2001.

\_\_\_\_\_. *O engenho dos movimentos: reforma agrária e significação social na zona canavieira de Pernambuco*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2004.

\_\_\_\_\_. *Landless experiences: youth and social movements in Brazil and South Africa*. Trabalho apresentado no Research Comitee do World Congress of Sociology, Durban, South Africa, 2006.

\_\_\_\_\_. *Encruzilhadas: acampamentos e ocupações na Fazenda Sarandi, Rio Grande do Sul (1962-1980)*. Relatório de pesquisa, 2008.

SIGAUD, L. A presença política dos camponeses: uma questão de reconhecimento. In: CAMARGO, A. e DINIZ, E. (Orgs.) *Continuidade e mudança no Brasil da nova república*. IUPERJ/Vértice, 1989.

\_\_\_\_\_ *A forma acampamento*: Notas a partir da versão pernambucana. *Novos Estudos Cebrap*, p. 73-92, 2000.

\_\_\_\_\_ *As condições de possibilidade das ocupações de terra*. *Revista Tempo Social*, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 255-280, 2005.

SCOTT, J. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press: 0300070160.1998.

THWALA, W. A experiência sul-africana de reforma agrária. IN: *O BANCO MUNDIAL E A TERRA: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia*. Organização: Mônica Dias Martins. Sao Paulo, VIRAMUNDO, 2004.

**Artigo recebido para publicação em:**

04 de maio de 2009.

**Artigo aceito para publicação em:**

23 de julho de 2009.

**Como citar este artigo:**

ALVES, B. J. P.; GOTLIB, J. Momentos Inaugurais da Reforma Agrária: Brasil e Africa do Sul. **Revista IDEAS - Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 30-53, jan./jun. 2009.