



Universidade de Brasília – UnB  
Instituto de Ciências Sociais – ICS  
Programa de Pós-Graduação em Sociologia – PPGSOL

**As disputas em torno das legislações sobre a reforma da terra: restituição de direitos e os efeitos do colonialismo/ apartheid na África do Sul**

Natália Adriele Pereira de Sousa

Brasília, 2015

Universidade de Brasília – UnB  
Instituto de Ciências Sociais – ICS  
Programa de Pós-Graduação em Sociologia – PPGSOL

**As disputas em torno das legislações sobre a reforma da terra: restituição de direitos e os efeitos do colonialismo/ apartheid na África do Sul**

Natália Adriele Pereira de Sousa

Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília como Parte dos requisitos para obtenção do título de mestre.

Brasília, agosto de 2015

Universidade de Brasília – UnB  
Instituto de Ciências Sociais – ICS  
Programa de Pós-Graduação em Sociologia – PPGSOL

**As disputas em torno das legislações sobre a reforma da terra: restituição de direitos e os efeitos do colonialismo/ apartheid na África do Sul**

Natália Adriele Pereira de Sousa

Orientador: Doutor Marcelo Carvalho Rosa (UnB)

Banca Examinadora:

Prof. Doutor Marcelo Carvalho Rosa (UnB)

Prof. Doutora Antonádia Borges (UnB)

Prof. Doutora Camila Penna (UnB)

## **Agradecimentos**

Agradeço, primeiramente, a minha vó e ao meu vô, Dona Sônia e Seu Djalma. A minha vó agradeço pelo amor e confiança incondicional. Não poderia deixar de mencionar que se cheguei ao fim desse mestrado foi porque, na maior parte do percurso, estava nas costas de uma gigante de 1,47 m de altura. Ao meu vô agradeço por ter construído, com sua patrol, todas as estradas que me levaram a Universidade, sejam elas metafóricas ou não. Seus conselhos e apoio foram essenciais nesse percurso. Aos dois, agradeço por todo o dinheiro, fruto de muito trabalho, investido na minha educação. Espero poder recompensá-los em um momento, não tão distante.

Agradeço a minha mãe por contrariar as estatísticas, desde antes do meu nascimento. Obrigado por ter encarado a empreitada de ser minha Mãe aos 15 anos, graduanda aos 35 e mestranda em uma universidade federal aos 40. Não poderia deixar de agradecer, também, por todas as comidas MARAVILHOSAS, “melhor forma de demonstrar amor”, que me esperavam na sua casa sempre que o cansaço era demais. Agradeço ao Jean, meu pai por opção, por ser essa pessoa maravilhosa, sempre disposta a ajudar. Obrigada por todos os valores que você me ensinou.

Agradeço aos meus irmãos, Jeanzinho e Isabele, por serem fonte infinita de carinho, amor, alegria e força. Vocês são o melhor presente que recebi na vida. Aproveito para agradecer a todos os outros membros da minha família por todo o apoio que vocês me deram.

Agradeço a minha madrinha Jeanne, a Rose e a Juraci por sempre estarem presentes na minha vida, me ajudando e me apoiando. Aproveito para agradecer a todos que me presentearam com uma quantia que tornou minha viagem mais tranquila: Jeanne, Rose, Silvano, Paulo, Gringo, Juraci, Marcelo, Sandra, Nazaré e Madalena.

Agradeço aos meus amigos da CEI (Campanha de Erradicação de Invasores) e arredores, por terem compartilhado comigo a suas experiências de vida tão espetaculares. Foram as suas histórias e de seus familiares, e não a sociologia, que me mostraram como funciona essa tal de “sociedade”. Agradeço também aos meus amigos da quebrada que após terem conseguindo vencer as barreiras de um vestibular elitista e excludente, continuaram resistindo a bolsas irrisórias, aos atrasos no pagamento, falta de moradia estudantil, aos preconceitos de discentes e docentes e etc.. Agradeço ainda

aqueles que, pelos motivos elencados acima, foram convidados a abondar a universidade.

Quando falo de amigos, mesmo correndo o risco de esquecer alguém, não posso deixar de nomear alguns. Agradeço a Elisandra, Jacqueline e Iran por sempre estarem presentes mesmo eu sendo a pessoa mais ausente. Agradeço a Carla pela companhia nos ônibus da vida, na divisão do pão (ou seria do arroz) e pelo apoio nas horas de desespero. Agradeço ao Jonatan e ao Wesley por serem um exemplo de resistência; e, também, pelas horas de conversas e risadas.

Agradeço ao meu orientador, Marcelo Rosa, por ter me apresentado o tema das questões de terra na África do Sul, questão tão fascinante e desafiadora. Ter conhecido sua forma de fazer pesquisa, tão respeitosa e combativa, foi essencial para minha escolha em continuar tentando fazer sociologia. Não poderia deixar de agradecer também pela paciência infinita de ler e reler os meus textos inúmeras vezes. Sobretudo, obrigado pela amizade, paciência e respeito durante esses cinco anos. Aproveito para agradecer, também, a professora Antonádia Borges, um exemplo de pesquisadora e de pessoa.

Agradeço aos amigos do grupo de sociologia não-exemplar: Camila, Jean, Rogério, Natália Cabanillas, Caroline, Matheus, Adalia, Eryka, Joaquim e Mallu. As discussões travadas no grupo foram essenciais para a realização desse trabalho. Espero poder continuar aprendendo com vocês. Agradecimentos especiais a Natalia Cabanillas por ter preparado minha estadia na África do Sul, pelas leituras, comentários e e-mails motivadores. Agradeço a Camila Penna por ter aceitado participar da banca de defesa e pelos comentários sempre tão pertinentes.

No Departamento de Sociologia, agradeço a Paula, a Patricia e ao Leonardo pela atenção e gentileza.

Agradeço a Raquel, Kauara e Pedro pelas intervenções nas aulas, pelas conversas e apoio. Sem vocês, eu não teria aguentado tanta “estrutura estruturada estruturante”.

Ao meu grande amor, Jean, agradeço por estar sempre ao meu lado me dando motivos para continuar. Sem o seu incentivo diário, certamente, eu não teria conseguido chegar ao fim desse trabalho. Agradeço, também, ao amor materializado: nas 857840

vezes que você leu esse trabalho, nos meses que você realizou todas as tarefas domésticas da casa sem a minha ajuda e nas suas obras de arte gastronômicas.

Na epígrafe dessa dissertação trago uma frase que versa sobre o direito a linguagem própria, e na minha linguagem sem as amarras da academia, só posso atribuir um rótulo a vocês: Vocês são foda!!! Mais uma vez, Obrigado!

Quem nos deu permissão para praticar o ato de escrever? Por que escrever parece tão artificial para mim? Eu faço qualquer coisa para adiar este ato — esvazio o lixo, atendo o telefone. Uma voz é recorrente em mim: *Quem sou eu, uma pobre chicanita do fim do mundo, para pensar que poderia escrever?* Como foi que me atrevi a tornar-me escritora enquanto me agachava nas plantações de tomate, curvando-me sob o sol escaldante, entorpecida numa letargia animal pelo calor, mãos inchadas e calejadas, inadequadas para segurar a pena? Como é difícil para nós *pensar* que podemos escolher tornar-nos escritoras, muito mais *sentir* e *acreditar* que podemos! O que temos para contribuir, para dar? Nossas próprias expectativas nos condicionam. Não nos dizem a nossa classe, a nossa cultura e também o homem branco, que escrever não é para mulheres como nós? (ANZALDÚA, 2000:29)

## **Resumo**

As expropriações de terra chanceladas por leis foi um dos pilares do sistema de segregação racial implementado na África do Sul durante o colonialismo e o regime do apartheid (1948-1994). A reforma da terra (programa governamental de restituição/redistribuição das terras roubadas da população negra) foi, e continua sendo, um dos principais desafios para a efetivação da democracia no país. A criação de atos foram um dos principais instrumentos utilizados pelo Estado sul-africano para lidar com os paradoxos da restituição de direitos.

O governo de Jacob Zuma (2009-2014) foi marcado pela criação de novas instituições e de novos marcos legais no que tange as políticas de reforma da terra. Esta dissertação tem como objetivo analisar as disputas e controvérsias suscitadas pela criação do novo marco legal sobre reforma da terra. As disputas sobre o tema no debate público (reuniões de grupos de trabalho, reuniões do parlamento, mídia, declarações públicas) nos permitem compor os quadros ideológicos relacionados à reforma da terra, contribuindo para um melhor entendimento da dinâmica da ação política acerca da questão da terra no país.

**Palavras-chave:** África do Sul, reforma da terra, reforma agrária, legislações, sociologia da crítica, *Green Paper on Land Reform*, Jacob Zuma.



## **Abstract**

The land dispossession stamped by acts was one of the pillars of the segregation system implemented in South Africa during the colonialism and the apartheid (1948-1994). The land reform (government program of restitution / redistribution of land stolen from blacks) was, and remains, a major challenge for the realization of democracy in the country. Creating acts were one of the main instruments used by the South African state to deal with the paradoxes of rights restitution.

The Jacob Zuma's government (2009-2014) was marked by the creation of new institutions and new legal frameworks regarding the land reform policies. This dissertation aims to analyze the disputes and controversies arising from the creation of the new legal framework on land reform. Disputes on the topic in the public debate (meetings of working groups, meetings of parliament, the media, public statements) allow us to compose the ideological frameworks related to land reform, contributing to a better understanding of political action of the dynamics on the issue of land in the country.

## **Lista de Abreviaturas e Siglas**

**AFRA** – *Association for Rural Advancement*

**ANC** – *African National Congress*

**CEN** – *Comite Nacional Executivo*

**CLARA** – *Communal Land Rights Act*

**CRDP** – *Comprehensive Rural Development Programme*

**CRLR** – *Comissão de Restituição dos Direitos a Terra (CRLR)*

**COSATU** – *The Congress of South Africa Trade Unions*

**DA**– *Democratic Alliance*

**DLA** – *Department of Land Affairs*

**Departamento** – *Department of Rural Development and Land Reform*

**EFF** – *Economic Freedom Fighter*

**ESTA** – *The Extension of Security of Land Tenure*

**GEAR** – *Growth, Employment and Redistribution*

**LGV** – *Land Valuer-General*

**LRAD** – *Land Redistribution for agricultural development*

**LRMB** – *Land Rights Management Board*

**LMC** – *Land Management Commission*

**LTA** – *The Land Reform (Labour Tenants)*

**LTSB** – *Land Tenure Security Bill*

**MTSF** – *Medium Term Strategic Framework*

**NAREG** – *The National Reference Group*

**NLC** – *National Land Committee*

**LPM** – *Landless People Movement*

**ONG** – Organização não-governamental

**ONU** – Organizações das Nações Unidas

**PAC** – *Pan African Congress*

**PN** – Partido Nacional

**RDP** – *The Reconstruction and Development Programme*

**SADT** – *The South African Development Trust*

**SLAG** – *The Settlement/Land Acquisition Grant*

**SACP** – *South African Communist Party*

**SAP** – Partido da África do Sul

## Sumário

<b>Introdução</b> .....	<b>12</b>
1.2 – Dos caminhos e parceiros da pesquisa .....	14
1.3 – Orientações teóricas e metodológicas .....	17
1.4 – Organização dos Capítulos .....	19
<b>1– Políticas de terra na África do Sul: do período segregacionista ao governo de Thabo Mbeki</b> .....	<b>25</b>
1.1– Colonialismo e apartheid: a segregação racial institucionalizada .....	25
1.2 – Governo de Nelson Mandela (1994 – 1999): a construção de políticas para o rural sul-africano .....	29
1.3 – Thabo Mbeki (1999 – 2008) .....	39
1.3.1– A Conferência de Polokwane (2007) .....	43
1.4 – Jacob Zuma: o estado desenvolvimentista e a reforma das políticas rurais	51
1.4.1– As novas políticas rurais .....	52
1.5 – Considerações Finais .....	54
<b>2– O <i>Green Paper on Land Reform</i> e o debate público</b> .....	<b>55</b>
2.1– White Paper on South Africa Land Policy, 1997 .....	55
2.2 – Reforma da terra para a “transformação agrária” e para o “desenvolvimentorural” .....	58
2.3 – Afinal, por que “desenvolvimento rural”? Justificativa dos novos princípios da reforma da terra .....	62
2.4 – A consulta pública sobre o Green Paper on Land Reform (2011) .....	67
2.5 – Críticas aos novos princípios da reforma da terra .....	67
2.6 – O que muda com os novos princípios? .....	74
2.6.1 – Sistema de Posse .....	74
2.7 – O andamento das políticas .....	79

2.8 – Considerações finais .....	82
3 – As controvérsias e disputas na análise da questão da terra na África do Sul .....	84
3.1 – A não descolonização do meio rural e o fracasso da reforma da terra.....	84
3.2 – A desconstrução das justificativas do <i>Departamento</i> para as novas políticas de reforma da terra .....	89
3.3 – A disputa pelo cenário histórico .....	97
3.4 – Considerações Finais.....	106
<b>Considerações Finais .....</b>	<b>108</b>
<b>Referências .....</b>	<b>111</b>

## Introdução

Em 1918, Klaas Mphelas comprou a fazenda Haakdoornbult nas margens do rio Crocodile em Limpopo. Ele construiu uma fazenda de criação de gados bem sucedida, composta por um amplo pedaço de terra usado para cultivar frutas e legumes para sua família. Após a morte de Klaas em 1932, seu filho Amos assumiu a fazenda. Porém não era fácil para um homem negro possuir uma fazenda naquele período. Amos foi submetido a coações para vender sua fazenda para os irmãos Botha, os donos de uma fazenda vizinha. O governo considerou a fazenda de Amos um *black spot* em uma área destinada à comunidade branca. Inicialmente, Amos tentou resistir à venda de sua fazenda, porém, em 1953, ele foi forçado a vendê-la. Ele não foi embora de Haakdoornbult, mas com o dinheiro da venda comprou uma nova fazenda, chamada Pylkop. Isso enfureceu o governo e os novos proprietários de Haakdoornbult.

Em 1962, a polícia invadiu Haakdoornbult durante a noite e demoliu a casa de Amos, seu kraal e a escola. Usando o *Native Land Act* (1913) e o *Native Trust and Land Act* (1936) a polícia expulsou a família de Haakdoornbult e os levaram para Pylkop. Amos e sua família não tinham comida nem abrigo, a fazenda não tinha estrutura ainda.

Amos viveu em Phylkop até 1996, quando faleceu, um homem deprimido e humilhado. Nem mesmo a aurora da democracia dois anos antes reacendeu as esperanças de recuperar sua fazenda perdida. Atualmente Amos reside em um cemitério em Pylkop. Seu neto, George, tem um tom sombrio, quando conta a história de seu avô, que morreu atormentado pelo sentimento de injustiça.

Após a morte de Amos, seus filhos decidiram procurar justiça para o seu falecido pai e se cadastraram no programa de restituição, uma das vertentes da reforma da terra, para recuperar Haakdoornbult, que naquele momento estava dividida em quatro partes. Depois de uma batalha prolongada, o Juizado de Terra ordenou em 2005 que todos as quatro subdivisões da fazenda seriam devolvidas ao Mphelas. O tribunal considerou que apesar de ter recebido um preço justo de mercado para Haakdoornbult, quando foi vendida em 1953, a família não foi plena e justamente compensada porque na remoção forçada, eles haviam perdido muito mais do que apenas o valor de mercado atribuído a sua fazenda.

Mas as coisas nunca são simples. Pouco tempo depois a família Mphelas se viu envolta em um novo caso de reivindicação de terras. Dessa vez a comunidade Baphalane Ba Ramokoka, representada pelo Chefe Kgosi Modise Ramokoka, tinha entrado com um pedido de restituição de Pylkop. A comunidade Baphalane argumentava que eles tinham o direito de uso sobre Pylkop, mesmo antes de 1913. A comunidade, ainda, alegou que a família Mphelas estaria sujeita à autoridade tribal dos Baphalane, de modo que, a família poderia continuar ocupando a fazenda porém sem o direito de propriedade.

George utiliza as escrituras para afirmar que o seu avô, Amos, era o dono original de Pylkop. “É realmente um absurdo”, diz ele. “Eles não podem registrar uma reclamação contra nós. Nossos antepassados estão enterrados aqui. Temos nossas vidas construídas em torno desta área.” George, ainda, acusa o chefe de ter se interessado por Pylkop depois dele ter recusado dividir os royalties que os Maphelas receberam com alguns lotes de suas fazendas. “Eu não vejo por que eu tenho que dar dinheiro para eles. Esta é a nossa terra, nós temos o título dela. Eles não podem controlar nossas finanças”, diz George.<sup>1</sup>

(In: <http://mg.co.za/article/2013-05-17-00-land-reform-hopes-die-hard-on-battle-fields> )

Optamos por abrir essa dissertação com a história da família Mphelas pois ela apresenta alguns dos dilemas vividos pela população negra rural, durante o período colonial até os dias atuais. Os problemas da família Mphelas tem início com a expropriação de terra em decorrência do *Native Land Act* (1913) e do *Native Trust Land Act* (1936). As legislações citadas são a base da institucionalização da segregação racial na África do Sul. O *Native Land Act* (1913) legalizou a criação de “reservas” territoriais para a população negra, abrangendo 7% do território sul-africano. O *Native Trust Land Act* (1936) foi responsável por aumentar de 7% para 13%, a porcentagem do território destinado a população negra. Um dos objetivos dessa lei era eliminar os *black spots*, isto é, as residências negras que resistiam em espaços de brancos, como a família Mphelas.

Em 1948, com a chegada do Partido Nacional (PN) ao poder foi oficializado o regime do apartheid (1948-1994). O apartheid foi baseado no ideário de uma “pureza racial” e oficializou a divisão do país em grupos raciais. Uma de suas principais característica foi o controle territorial da população negra, que não podia viver, e até mesmo se movimentar, em áreas destinadas a brancos. Em 1962, durante o regime do apartheid, a família Mphelas foi removida à força para Pylkop, sem abrigo e comida. A situação de remoção da família Mphelas e a forma como Amos morreu “deprimido”, “humilhado” e com “um sentimento de injustiça”, ilustram as atrocidades do sistema segregacionista.

Entre 1991 e 1994, ocorreu o período de transição do apartheid para a democracia. Em 1994, Nelson Mandela foi eleito o primeiro presidente negro da África

<sup>1</sup>A história dos Mphelas, narrada acima, foi publicada em um jornal de grande circulação na África do Sul, o *Mail e Guardian*, no dia 17 de maio de 2013.

do Sul. No governo Mandela, foi implementado o programa de reforma da terra com o objetivo de reverter a organização racializada do território sul-africano. Por meio do qual, a família Mphela teve sua terra restituída.

Mais de vinte anos após o fim do apartheid, a concentração fundiária e as desigualdades econômicas baseadas na segregação racial, ainda, permanecem na África do Sul. Frente a uma série de críticas à eficácia da reforma da terra na reorganização do território, o governo de Jacob Zuma (2009-2013) apresentou a tríade “Desenvolvimento Rural, Segurança Alimentar e reforma da terra” como uma das cinco áreas estratégicas de atuação do governo. A primeira atuação do governo nessa área foi a substituição do *Department of Land Affairs* pelo *Department of Rural Development and Land Reform (Departamento)*<sup>2</sup>. O *Departamento* foi o responsável por uma revisão das bases jurídicas da reforma da terra na África do Sul. O primeiro passo na revisão das bases legais foi a criação do *Green Paper on Land Reform* (2011), um documento consultivo responsável por fornecer os princípios e as estratégias utilizados pelo *Departamento* na criação de políticas e legislações. O foco do programa em 1994 era a reforma da terra, já nas legislações criadas no governo de Jacob Zuma o desenvolvimento rural e a transformação agrária prevalecem sobre a reforma da terra.

Após a publicação do *Green Paper* (2011), o *Departamento* propôs: 10 *bills*<sup>3</sup> (projetos de novas leis e de emendas a leis já existentes), 7 *policies*<sup>4</sup> (são delineamentos de ações para determinadas áreas) e 3 *acts*<sup>5</sup> (leis aprovadas). Como veremos ao longo dessa dissertação, as novas legislações estimularam uma série de disputas em torno das políticas de reforma da terra. Dentre essas disputas, destaca-se a abordagem da política de reforma da terra mais especificamente, se essas políticas seriam orientadas para resolver uma questão de terra ou uma questão agrária. A questão da terra refere-se à

<sup>2</sup>

<sup>3</sup>1)Deeds Registries Amendments Bill, 2009; 2)Draft Land Tenure Security Bill; 3)Draft policy on the expropriation bill; 5)Black Authorities Act Repeal Bill; 6) Geomatics Profession Bill (B4-2013); 7)Land Management Commission Bill; 8)Extension of Security of Tenure Amendment Bill, 2013; 9)Property Valuation Bill [B54 – 2013]; 10) Restitution of Land Rights Amendment Bill (B35 of 2013).

<sup>4</sup>1)Recapitalization Policy;2)LAW User Manual: State Land Leasing Debtor System, 18 September 2012; 3)State Land Lease and Disposal Policy: 25 July 2013;4)Agricultural Landholding Policy Framework;5)Recapitalization and Development Programme Policy;6)Rural Development Framework Policy;7)Land Tenure Security Policy for Commercial Farming Areas;

<sup>5</sup>1)Deeds Registries Amendment Act, 2013;2)Spatial Planning and Land Use Management Act No. 16 of 2013; 3) *The Restitution of Land Amendment Act*.



redistribuição do território – ainda, marcado pela segregação racial – com o objetivo de restituir direitos e promover equidade na posse e propriedade da terra. Por sua vez, a questão agrária refere-se aos processos de produção agrícola. Envolvendo, principalmente, o desenvolvimento do capitalismo nas áreas rurais.

Há uma vasta produção acadêmica sobre o programa de reforma da terra no governo de Jacob Zuma. Alguns autores focaram suas análises na eficácia do programa de reforma da terra, tais como, Hendricks, Hellirker e Ntsebeza (2015) que investigaram a relação entre a permanência da crise de terra na África do Sul e a falta de um processo de descolonização. Por outro lado, autores, tais como Walker (2015) e Erlank (2014) averiguaram o papel do governo ANC na permanência dos problemas fundiários sul-africanos. Com abordagens mais direcionadas às leis e aos programas criados no governo de Jacob Zuma, Jacobs (2012) analisou as rupturas entre as políticas criadas no governo de Jacob Zuma e as políticas pré-2009 e investigou se essas “novas políticas agrárias” satisfazem as aspirações dos pequenos agricultores. Monteiro (2013) estudou as diferenças de perspectiva entre as legislações sobre reforma da terra no período entre 1994 e 2011. Por sua vez, Mogashoa (2011) verificou a relação entre a política de reforma da terra e o desenvolvimento rural nos programas de reforma da terra implementado de 1994 até 2011.

O objeto de análise dessa dissertação são as disputas e controvérsias suscitadas pelas novas legislações sobre reforma da terra, criadas no governo de Jacob Zuma. As disputas ganham relevância para esse trabalho pois nos permitem descrever os quadros ideológicos<sup>6</sup> relacionados à reforma da terra; contribuindo para um melhor entendimento da dinâmica da ação política que envolve a questão da terra no país. Portanto, temos como objetivo descrever as justificativas do governo para a implementação de novos marcos legais para a reforma da terra, e as críticas de distintos atores a essas modificações jurídicas.

Defendemos nesta dissertação que o *Green Paper* (2011) representa uma tentativa do governo de Jacob Zuma em lidar com as distintas concepções de políticas de redistribuição de terra, a fim de aliar as questões de terra e agrária em uma mesma política. A junção das duas abordagens foi alvo de críticas dos grupos favoráveis tanto a

---

<sup>6</sup> Nesta dissertação concebemos quadros ideológicos como um conjunto de argumentos acionados para demonstrar um posicionamento político em torno das disputas relacionadas a reforma da terra na África do Sul.

reforma da terra quanto da reforma agrária. O central nas justificativas dos defensores de uma reforma agrária foi a defesa de políticas universais. Em contrapartida, os defensores de uma reforma da terra tinham como central a bandeira da descolonização das áreas rurais.

## 1.2-Dos caminhos e parceiros da pesquisa

A pesquisa que embasa essa dissertação teve início em agosto de 2010, quando passei a integrar o “Laboratório de Sociologia Não-Exemplar”<sup>7</sup>, grupo que tem como objetivo explorar questões relativas à terra, ao gênero, ao racismo, ao Estado e às ações coletivas em países da América Latina, da África e da Ásia. Objetivando romper com análises sociológicas nas quais os países supracitados são analisados em relação aos processos sociais e escalas produzidos na Europa e na América do Norte.

Naquele momento, como bolsista do Programa de Iniciação Científica do Cnpq, passei a monitorar dois sites que tratavam de questões sobre a terra na África do Sul, a pedido do meu orientador Marcelo Carvalho Rosa. O primeiro dos sites era do *Department of Rural Development and Land Reform*<sup>8</sup>, departamento criado em 2009 com o objetivo de promover o desenvolvimento social e econômico da África do Sul rural. E o segundo, o site da ONG, *Association for Rural Advancement (AFRA)*<sup>9</sup>, responsável por realizar o trabalho de reunir e publicar em seu site<sup>10</sup>, reportagens sobre questões relacionadas à terra, publicadas pelos principais jornais e blogs da África do Sul.

Parte dos dados produzidos nesse período foram utilizados na feitura da minha monografia de graduação sobre a criação do *Green Paper on Land Reform*, 2011. Dessa forma, ingressei no mestrado com questionamentos latentes sobre o desenrolar das mudanças propostas pelo *Green Paper on Land Reform*, ainda sem a delimitação de um problema de pesquisa, dei continuidade à monitoração do site do *Departamento*.

---

<sup>7</sup> <http://www.naoexemplar.com/>

<sup>8</sup> <http://www.ruraldevelopment.gov.za>

<sup>9</sup> A AFRA é uma ONG, que trabalha com direito à terra e reforma da terra na província de KwaZulu-Natal, na África do Sul.

<sup>10</sup> <http://www.afra.co.za/>

Nos meses subsequentes “meu campo” passou a ser o site do *Department of Rural Development and Land Reform*. Entre as reportagens, fotos, chamadas para eventos que formavam o site do *Departamento* o que mais me chamava atenção era a quantidade de leis e emendas a respeito da reforma da terra proposta no governo de Jacob Zuma. Dessa forma, passei a dar maior atenção ao link denominado *Legislation and Policies*, no qual eram arquivadas diversas legislações sobre a terra datando de vários períodos históricos da África do Sul, a legislação mais antiga era de 1937. Ao abrir cada um desses subitens aparece uma página contendo data, nome, descrição do documento e um link para baixar o documento em pdf. Tanto o site como a maioria dos documentos são escritos em inglês, apenas dois documentos possuem versões em outras línguas, o *Green Paper on Land Reform* e o *Report and Recommendations By The Panel Of Experts On The Development Of Policy Regarding Land Ownership*<sup>11</sup>. A primeira possui além de sua versão em inglês, versões em: Africânes, XiTsonga, TshiVenda, Setswana, Sesotho, SePedi, IsiZulu, IsiXhosa, SiSwat e IsiNdebele. E a segunda versões em: Xitsonga, Sesotho, Siswati, Sepedi, Setswana, Tshivenda.

As informações obtidas no site do *Departamento* e nas reportagens publicadas no site da AFRA me levaram a conhecer alguns atores que estavam sempre presentes no debate público sobre a questão da terra na África do Sul. Dessa forma, acrescentei ao meu trabalho o monitoramento de outros sites estatais (parlamento da África do Sul), de associação de agricultores comerciais (AGRI SA) e partidos (ANC, FF+).

Em agosto de 2014, cruzei o oceano Atlântico e passei um mês em Cape Town, África do Sul. O objetivo primeiro dessa viagem era participar do congresso *Reflections on South Africa's Agrarian Question after 20 years democracy*, nos dias 14 e 15 de agosto. Além da participação no Congresso, realizei pesquisa bibliográfica na Biblioteca da Universidade de Cape Town (UCT) e nas bases de dados que a Universidade de Brasília (UnB) não assina, mostrando que a internet ainda não conseguiu romper com algumas barreiras relacionadas à difusão do conhecimento.

---

<sup>11</sup> <http://www.lrdlr.gov.za/legislation-and-policies/category/45-green-paper-on-land-reform>



**Figura 1** – Mapa da África do Sul (Retirado de: <http://www.africa-turismo.com/africa-do-sul/provincias.htm>)

Minha vivência na África do Sul foi restrita a áreas urbanas, devido ao tempo reduzido e a falta de financiamento específico para trabalho de campo. Porém essa viagem me ajudou a compor melhor o cenário político, partidos, oposições. Além de me permitir conhecer a história sul-africana por outros pontos de vista (pessoas, museus).

Em janeiro de 2015, voltei ao continente africano, dessa vez o país de destino foi o Zimbábue. Entre os dias 19 e 23 de janeiro, participei da *Agrarian Summer School* com o tema *Diversity of peasant agricultures and sustainable rural development*. A participação nesse congresso me ajudou a pensar os problemas fundiários em relação ao continente Africano e não apenas em relação ao Brasil, como eu fazia até o momento.

Isso foi essencial para um melhor entendimento de algumas questões chave no debate público sobre reforma da terra.



**Figura 2** – Mapa do Continente africano com destaque no Zimbábue (Retirado de <http://www.pordentrodaafrica.com/cultura/especial-zimbabue-opoderdacomunicacao-com-os-ancestrais-pelo-som-do-mbira>)

O monitoramento desses sites, a participação nos congressos citados e a bibliografia sobre o tema me rendeu uma grande quantidade de análises/ críticas de diferentes atores sobre as legislações e políticas criadas no governo de Jacob Zuma. Esse material me permitiu compor as disputas em torno da reforma da terra na África do Sul, em dois âmbitos: primeiramente, nos meios de comunicação e em eventos públicos (capítulo 2); e, em segundo, na produção acadêmica sobre o tema (capítulo 3).

### **1.3-Orientações teóricas e metodológicas**

Nesta dissertação utilizaremos como guia teórico e metodológico duas escolas de pensamento, a sociologia da crítica e o grupo colonialidade/modernidade. As perspectivas teóricas das escolas referidas podem parecer, a princípio, inconciliáveis, porém essas possuem objetivos distintos no processo de construção deste trabalho. A sociologia da crítica é concebida neste trabalho como um instrumento de análise metodológica do nosso corpus documental. O grupo colonialidade/modernidade, por sua

vez, nos forneceu os conceitos colonialidade do poder e do saber (QUIJANO, 2005) e ponto zero (CASTRO-GÓMEZ,2005), conceitos utilizados para dialogar com as construções argumentativas dos atores, que a nosso ver, tem a a pretensão de serem “universais”.

A sociologia da crítica foi desenvolvida por Luc Boltanski em parceria com os integrantes do *Groupe de Sociologie Politique et Morale*<sup>12</sup>, da Escola de Altos Estudos em Ciências Sociais de Paris. Esta escola tem como pressuposto a afirmação de que todos os atores dispõem de capacidades críticas, todos têm acesso, mesmo que em graus desiguais, a recursos críticos e os utilizam de um modo quase permanente no curso da vida social. (BOLTANSKI, 2000) O objeto de análise dessa escola é o estudo das operações de justificativas e de críticas dos atores.

A sociologia da crítica opõe-se à posição da sociologia hegemônica de ver o mundo segundo uma divisão entre a realidade e a ilusão, posição que pode ser observada “(...) en las obras de Marx, Durkheim, Weber o Pareto, quienes designan las ilusiones sociales con términos diferentes: ideologías, preconceptos, representaciones, creencias, residuos, etc.” (BOLTANSKI, 2000:40) A ruptura de Boltanski (2000) com a dicotomia realidade e ilusão fica evidente em sua definição do conceito de sociedade crítica:

(...) definirse como sociedades críticas en el sentido en que todos los actores disponen de capacidades críticas, todos tienen acceso, aunque en grados desiguales, a recursos críticos, y los utilizan de un modo casi permanente en el curso ordinario de la vida social; y ello pese a que sus criticas cuentan con oportunidades muy desiguales de modificar el estado del mundo que los rodea según el grado de dominio que posean sobre su medio social. (BOLTANSKI,2000: 53)

O estudo das operações de crítica e de justificação realizadas pelos atores pressupõe uma mudança na posição do pesquisador em relação ao objeto. Essa mudança de relação inclui a renúncia ao fato do pesquisador emitir uma última palavra acerca de um fato mediante a produção e imposição de um informe mais forte do que os atores são capazes de produzir. O papel do sociólogo da crítica é acumular o maior número

<sup>12</sup>Esse grupo foi fundado em meados de 1980 por Luc Boltanski, Michael Pollak et Laurent Thévenot.

possível de informes produzidos pelos atores, levando a sério os argumentos e provas que os atores nos dão sem reduzi-los ou desqualificá-los opondo lhes uma interpretação mais forte.

As situações de disputa, de acordo com Boltanski (2000), são momentos privilegiados de análise das operações de crítica e de justificação. Nelas os atores são chamados a mobilizarem provas visando deslegitimar as ações de seus contendores. É importante ressaltar que as disputas são provisórias e que estas têm um desfecho apenas com a possibilidade de acordo entre os envolvidos.

Boltanski (2000) se dedicou a analisar as condições necessárias para que uma denúncia pública de uma injustiça viesse a ser admissível. O requisito básico para uma causa seja aceita é a sua normalidade. Para que uma causa seja entendida como normal os autores realizam manobras de engrandecimento, tais como:

1) Invocar la ejemplaridad por referencia a los principios de validación más generales: 'Porque mi 'historia' se inserta desgraciadamente en la Historia'. 2) El autor puede asociar su caso a una serie que posea una dimensión colectiva invocando grandes ejemplos históricos y políticos (derechos del hombre, fascismo, Gestapo, etc.). 3) El autor también puede engrandecer a la víctima (quien en la mayoría de los casos aquí analizados, no es otra que él mismo) estableciendo una equivalencia con el 11 individuo célebre que encarna, de manera típica, la serie con la que trata de relacionar su caso. (Boltanski, 1990: 285).

Tendo em vista o objetivo desta dissertação de descrever os quadros ideológicos envolvidos nas disputas em torno da política de reforma da terra, utilizaremos a análise de justificativas, ao modo da sociologia da crítica, para compor as diferentes concepções associadas a essas políticas. O mapeamento das grandezas acionadas pelos diferentes atores para criticar e justificar as novas políticas sobre terra, explicitam os diferentes sentidos da reforma da terra em disputa na África do Sul.

Ao longo desta dissertação mostraremos que o “universal” foi uma grandeza constantemente acionada para deslegitimar a criação de políticas de restituição de terras e para justificar a produtividade como condicionante para a política de reforma da terra. O conceito de “universal” foi mobilizado para legitimar uma concepção de reforma da

terra que se pretendia neutra. Dessa forma, utilizamos os conceitos de ponto zero (CASTRO-GÓMEZ, 2005) e colonialidade do saber e do poder (QUIJANO, 2005) para problematizar o “universal” enquanto uma categoria deslocada no tempo e no espaço. Isto é, esses conceitos são utilizados nesta dissertação como recurso crítico e não analítico.

O conceito de ponto-zero forjado por Castro-Gómez refere-se “(...) al imaginario según el cual, un observador del mundo social puede colocarse en una plataforma neutra de observación que, a su vez, no puede ser observada desde ningún punto.” (CASTRO-GÓMEZ, 2005). Por sua vez, o conceito de colonialidade do poder e do saber (QUIJANO, 2005: 18) demonstra que os efeitos do colonialismo permanecem nos povos que foram colonizados principalmente na forma de dependência histórico-estrutural, que impõe uma lógica hegemônica sobre as outras culturas, epistemologias e cosmologias.

#### **1.4-Organização dos capítulos**

No capítulo um apresentaremos um panorama das legislações de terra na história sul-africana, do colonialismo até o governo de Jacob Zuma. Esse capítulo tem como objetivo munir o leitor de informações para entender o que consideramos estar em jogo nas disputas atuais sobre o programa de reforma da terra.

No capítulo dois analisaremos o papel do *Green Paper on Land Reform* na construção de novos sentidos para a reforma da terra na África do Sul. Nele descreveremos as disputas de distintos atores sobre a reforma da terra, nos meios de comunicação e em eventos públicos.

No terceiro capítulo analisaremos como diferentes grupos de pesquisadores se posicionam na disputa ideológica em torno das políticas de reforma da terra criadas no governo de Jacob Zuma.



## **1-Políticas de terra na África do Sul: do período segregacionista ao governo de Thabo Mbeki**

Por que motivo ele não recebia bem os visitantes como ordenavam as velhas leis hospitaleiras? De facto, responde o velho, não é assim a maneira da nossa raça. Antigamente quem chegava era em bondade de intenção. Agora quem vem traz a morte na ponta dos dedos.

Mia Couto.1992.Terra Sonâmbula.

No presente capítulo descrevemos algumas facetas da relação entre Estado e políticas de terra na África do Sul. Primeiramente, apresentamos brevemente ao leitor a construção de um espaço rural segregado, por meio de um complexo aparato legal e institucional, no período colonial e no regime do apartheid. Em seguida, descrevemos as ações do Estado no pós-apartheid voltadas para a desconstrução dos problemas fundiários legados do apartheid.

O capítulo está dividido em três tópicos, a saber, “Colonialismo e apartheid: a segregação racial institucionalizada”, “Governo de Nelson Mandela (1994 – 1999): a construção de políticas para o rural sul-africano” e “Thabo Mbeki (1999- 2008)”. A divisão do capítulo por presidente se deve à necessidade de ressaltar as transformações que as políticas sobre terra vão sofrendo nas diferentes administrações sob o comando do ANC.

O exercício de resgate histórico que realizamos nesse capítulo não tem como objetivo uma explicação causal entre passado e presente. Nosso foco é fornecer ao leitor os fundamentos para compreender os debates que serão travados nos próximos capítulos. Sendo importante ressaltar que privilegiamos nas próximas páginas a descrição de atores (legislações, eventos e pessoas) que serão mencionados nas fontes documentais utilizadas para a escrita dos capítulos 2 e 3.

### **1.1- Colonialismo e apartheid: a segregação racial institucionalizada**

O período de colonização holandesa e britânica na África do Sul foi marcado por distintas práticas e políticas de cunho racistas. As políticas de segregação racial, iniciadas no período colonial, foram aprimoradas e institucionalizadas durante o regime do apartheid (1948 – 1994) (RIBEIRO; VINCENTINI, 2010). A institucionalização da

segregação racial teve como base a criação de um conjunto de legislações, destacando-se as leis que restringiam o uso e a posse da terra à população não-branca, devido à importância da terra como elemento de controle territorial, produtivo e cultural. As legislações são, geralmente, utilizadas, na bibliografia sobre a questão da terra na África do sul para narrar a constituição histórica dos problemas relacionados à posse da terra nesse país. Aqui tomaremos posição semelhante. Seguiremos os atos e políticas que restringiram os direitos de uso e de posse da terra, buscando descrever a agência do Estado no problema da insegurança de posse na África do Sul.

A primeira lei de cunho racista mencionada na bibliografia aqui analisada foi o *Glen Grey Act*, promulgado em 1894. Esta lei previa a taxação do trabalho negro independente, tornando a submissão forçada ao trabalho a única forma de evitar tal pagamento. Apesar da importância dessa lei na constituição de um sistema segregacionista na África do Sul, convencionou-se tratar a *Lei de Terras* (1913) como marco do apartheid. Esta lei foi a responsável pela regulação das reservas territoriais para a população negra (ROSA, 2012).

Uma das questões políticas mais discutidas, na primeira década do século XX, na África do Sul, era o chamado “problema nativo”, que, de forma geral, consistia em criar políticas de controle das populações autóctones. Lord Alfred Milner<sup>13</sup>, segundo Changion e Steenkamp (2012), defendia que a implementação de uma política voltada para a população negra seria um primeiro passo para a criação de políticas nacionais, consolidando assim um estado nação na África do Sul. Em 1903, Lord Alfred Milner estabeleceu a “Comissão Lagden” com o objetivo de investigar e propor soluções acerca do chamado “problema nativo”. Essa Comissão foi presidida por Sir Godfrey Lagden, um defensor da “supremacia racial” dos brancos em relação a população negra. As resoluções da Comissão apresentadas em 30 de janeiro de 1905 indicavam a implementação de medidas segregacionistas. Os relatórios da Comissão propunham a criação de reservas territoriais próxima aos centros de trabalho, destinadas à moradia da população negra; recomendavam, também, a limitação da ocupação e da compra de fazendas de brancos por negros, sendo estes permitidos em fazendas de brancos apenas como trabalhadores. As propostas da Comissão influenciaram, mais tarde, na criação de

---

<sup>13</sup> Lord Alfred Milner foi um alto comissário britânico na África do Sul e governador da Colônia do Cabo no período entre 1897 e 1899.

legislações que foram a base do regime do apartheid, como a lei de terras de 1913 (CHANGUION; SEENKAMP, 2012).

A implementação do *Ato da África do Sul*, em 1909, transformou as quatro colônias inglesas (Cabo, Natal, Transvaal e Orange Free State) na União da África do Sul. A União da África do Sul era um domínio do Império Britânico e, formalmente, possuía autonomia. Entretanto, na prática, seu sistema legislativo, judiciário e executivo, ainda estava sujeito à Grã-Bretanha, de modo que, os ingleses tinham o poder de vetar qualquer resolução tomada pelo governo sul-africano. Louis Botha, do partido da África do Sul (SAP), foi nomeado o Primeiro-ministro da União da África do Sul. Uma das primeiras ações de seu governo foi o estabelecimento de um “Departamento de Assuntos Nativos” responsável pelo controle, administração e desenvolvimento da população negra (CHANGUION; SEENKAMP, 2012).

Em resposta à estruturação de um sistema racista emergiram diferentes organizações de luta anti-segregacionistas na África do Sul, principalmente, associações locais e jornais voltados para a população africana. Em 1912, algumas dessas organizações se uniram e formaram o *African National Congress* (ANC). A fundação do ANC, segundo Mello (2011), foi um marco na história da política sul africana, pois, representou uma ruptura com um modo de fazer política na qual políticos brancos intermediavam com o governo para a realizações das aspirações da classe média negra.

Em 1913, foi implementado o *Native Land Act*. Esta legislação regulou a criação de “reservas” territoriais (posteriormente chamadas de *Bantustans* ou *Homelands*) para a população negra, afastadas das habitações de brancos. Nessa lei ficou estabelecido que apenas 7% do território sul-africano seria destinado à população negra. Em 1936, com a promulgação do *Native Trust and Land Act*, a porcentagem do território destinado à população negra passou de 7% para 13%. Um dos motivos deste ato teria sido a eliminação dos *black spots*, ou seja, áreas de resistência negra em espaços destinados a brancos. Este ato foi responsável também pela criação do *The South African Development Trust*, organização voltada a adquirir e administrar terras para assentar pessoas negras, desde então impedidas de serem proprietárias de terra (MONTEIRO, 2010).



**Figura 3** – Mapa da África do Sul antes de 1994 (Retirado de: <http://www.africa-turismo.com/africa-do-sul/provincias.htm>)

A legislação enquanto um documento burocrático que, por definição, tem a capacidade de instituir normas com objetivo de reger determinadas esferas da vida social, ao ser posta em prática, produz efeitos nas relações sociais. Na África do Sul, os atos que negaram o direito à propriedade aos negros sul-africanos contribuíram, por exemplo, para o estabelecimento de novas relações de trabalho e moradia nas áreas rurais, a saber:

“(...) a residência de famílias negras em fazendas de brancos, em troca da provisão de trabalho ou de pagamento por produção da terra. Esse modo de uso da terra, conhecido em inglês pelo termo *labour tenancy*, orientou-se por várias formas que misturaram pagamentos em trabalho, dinheiro e produtos agrícolas. É também importante notar que, em certos casos, os antigos moradores negros das áreas concedidas para os colonizadores brancos, acabaram por se tornar trabalhadores nas novas fazendas estabelecidas na mesma área em que já habitavam” (ROSA, 2012: 362).

Andrew e Jacob (2010) afirmam que o controle do território, da mão-de-obra e das competências dos negros em terras de propriedades privadas em áreas agrícolas brancas foi a base sobre a qual a agricultura capitalista comercial se desenvolveu e dominou a economia rural ligada ao Estado do apartheid e da minoria branca. Os autores defendem que, no período do apartheid, foram incorporadas nas relações agrárias características pré-capitalistas, por exemplo, a ausência da livre troca de salários por mão-de-obra que caracteriza o capitalismo.

Na bibliografia, alguns autores tratam o regime segregacionista como um acontecimento isolado na história, as práticas segregacionistas aparecem como uma discrepância com os ideários do capitalismo e da modernidade. Entretanto, Chanock (2004) defende que as práticas racistas na África do Sul não foram uma aberração histórica, e, sim, a normalidade de um sistema mundial de dominação racial que tinha a Grã-Bretanha e outros domínios brancos como protagonistas. O autor cita o apartheid nos Estados Unidos da América (EUA) e o governo Nazista na Alemanha para exemplificar sua argumentação, e podemos acrescentar a escravidão nas colônias portuguesas na América. Quijano (2005) defende que a América se constituiu como o primeiro espaço/tempo de um padrão de poder de ordem mundial. De acordo com o autor, a construção desse espaço/ tempo foi perpassada pela convergência de dois processos históricos: a codificação das diferenças entre conquistadores e conquistados por meio da ideia de raça, ou seja, a defesa de estruturas biológicas distintas que situava uns em situação natural de inferioridade em relação a outros; e a articulação de todas as formas históricas de controle do trabalho em torno do capital e do mercado mundial. O autor afirma também que a ideia de raça foi utilizada para dar legitimidade às relações de dominação inauguradas com a conquista da América, e, depois, se expandiram para o mundo.

A formação de relações sociais fundadas nessa idéia, produziu na América identidades sociais historicamente novas: índios, negros e mestiços, e redefiniu outras. Assim, termos como espanhol e português, e mais tarde europeu, que até então indicavam apenas procedência geográfica ou país de origem, desde então adquiriram também, em relação às novas identidades, uma conotação racial. E na medida em que as relações sociais que se estavam configurando eram relações de dominação, tais identidades

foram associadas às hierarquias, lugares e papéis sociais correspondentes, com constitutivas delas, e, conseqüentemente, ao padrão de dominação que se impunha. Em outras palavras, raça e identidade racial foram estabelecidas como instrumentos de classificação social básica da população. (QUIJANO, 2005a:107)

A constituição da Europa como id-entidade e a expansão do capitalismo europeu contribuíram para a elaboração de uma perspectiva eurocêntrica do conhecimento, que concebe teoricamente a ideia de raça como um fator naturalizado das relações de dominação.

Na África do Sul, os ideólogos africâneres, um grupo étnico composto por descendentes de colonizadores calvinistas (em sua maioria Holandeses), defendiam a segregação racial como meio de preservar uma “pureza étnica”. O Partido Nacional (PN), um dos principais representantes políticos de uma ideologia africâneres, ganhou as eleições presidenciais de 1948, em um sufrágio de exclusividade branca, e oficializou o regime do *apartheid* (1948-1994). Neste período, foram promulgados uma série de atos com objetivos segregacionistas, muito deles tendo como base os atos citados acima (PEREIRA, 2012).

A partir de 1950, o governo do apartheid passou a classificar a população sul-africana em quatro grupos raciais: africano/negro, branco, *coloured*, indiano/asiático. Essa classificação foi estabelecida pelo *Population Registration Act* que criou um registro nacional contendo a raça de todos os cidadãos sul-africanos (CHANGUION; SEENKAMP, 2012). A classificação dos cidadãos seguia os seguintes critérios:

A White person is one who is in appearance obviously white – and not generally accepted as Coloured – or who is generally accepted as White – and is not obviously Non-White, provided that a person shall not be classified as a White person if one of his natural parents has been classified as a Coloured person or a Bantu. A Bantu is a person who is, or is generally accepted as, a member of any aboriginal race or tribe of Africa... A Coloured is a person who is not a White person or a Bantu... (Retirado de: <http://africanhistory.about.com>; Acesso: 06/03/2014; 16:31)

Em 1950, foi promulgado o *Group Areas Act* responsável por criar áreas residenciais diferentes para cada grupo racial. A implementação desse ato teve início em 1954 e levou à remoção forçada de pessoas vivendo nas áreas destinadas a outros grupos raciais (MONTEIRO, 2010).

A engenharia separatista do apartheid, para além das restrições de habitação em determinados espaços, utilizava-se de instrumentos de controle da movimentação cotidiana das pessoas negras entre as áreas destinadas para cada “grupo racial”. Dentre esses instrumentos, destaca-se a obrigatoriedade à população negra em portar o passe, um documento que continha foto, detalhes do lugar de origem, registro de emprego, pagamentos de impostos e passagens pela polícia. Não portar o documento era entendido como um crime. A obrigatoriedade do passe foi instituído por meio do *Natives (Abolition of Passes and Co-ordination of Documents) Act (1952)*, mais conhecido como “Lei do Passe”. Esta legislação proibia ainda as pessoas negras de saírem de áreas rurais para áreas urbanas sem a permissão da autoridade local (PEREIRA, 2012).

Na década de 1960, foram organizadas pelo *Pan-african Congress (PAC)*<sup>14</sup> e pelo ANC campanhas nacionais anti-passe. Destacando-se a manifestação do dia 21 de março de 1960, na qual reuniram-se aproximadamente cinco mil pessoas em frente à delegacia de polícia de Shaperville para queimar seus passes. Os manifestantes foram duramente reprimidos pela polícia, que atirou contra a população desarmada. O evento ficou conhecida como “Massacre de Shaperville”, pois resultou em 180 pessoas feridas e 69 assassinadas pela polícia. Essa ação motivou a primeira reprovação da “Organização das Nações Unidas” (ONU) ao governo sul-africano (com a abstenção da França e da Inglaterra) (JONGE, 1991).

Em 30 de março de 1960, o governo decretou estado de emergência e em 7 de abril do mesmo ano passou a vigorar o *Unlawful Organizations Act*, ato responsável por declarar ilegal qualquer organização que ameace a ordem pública ou a segurança do país. Imediatamente, o ANC e o PAC foram considerados ilegais. O aumento da repressão contribuiu para que o ANC e o South African Communist Party (SACP)<sup>15</sup> criassem um braço armado desses dois partidos, conhecido como *Umkhonto We Sizwe*.

---

<sup>14</sup> O PAC foi criado em 1958, sua atuação localizava-se em cidades ligadas a Johannesburg (PEREIRA, 2012). Mello (2011) afirma que esse partido foi formado por dissidentes do ANC que não concordava com a posição conciliadora do partido.

Nos anos seguintes vários líderes desses partidos são presos. Entre 1963 e 1964, ocorreu o “Julgamento de Rivonia”. Nele, foram julgados dez líderes do ANC, dentre eles Nelson Mandela, condenado à prisão perpétua (JONGE, 1991).

O *Bantu Homelands Citizens Act* (1970) determinava que todos os negros passariam a ser cidadãos das *Homelands* que correspondessem ao seu grupo étnico, mesmo que não residissem nela. Em termos com tal ato foi proibida a cidadania sul-africana à população negra (MONTEIRO, 2010). Braga (2010) afirma que a promulgação desse ato estava associado com a ideologia de “desenvolvimento separado”, previsto no programa ideológico do apartheid, de modo que as *homelands* seriam gradativamente emancipadas como Estados independentes.

Nas décadas de 1970 e 1980, com os partidos anti-segregacionistas banidos da vida pública sul-africana, organizações políticas como sindicatos (MELLO, 2011), federações regionais de mulheres (CABANILLAS, 2014) e organizações não-governamentais (NTSEBEZA, 2013) ganharam notoriedade no cenário político sul-africano. No que tange à luta trabalhista, um ator ganha destaque para os propósitos dessa dissertação, a central sindical *The Congress of South Africa Trade Unions* (COSATU), criada em 1985, naquele momento representando meio milhão de trabalhadores organizados em trinta e três sindicatos. Essa organização articulava questões trabalhistas e luta pela liberação do regime contra a segregação racial (MELLO, 2011). No tocante às organizações não-governamentais, Ntsebeza (2013) aponta um crescimento nesse período de ONG's voltada para os problemas das áreas rurais sul-africanas. Dentre elas, destaca-se o *National Land Committee* (NLC), uma rede de ONGs voltadas para o tema da terra e que tiveram um importante papel na transição do apartheid para a democracia (NTSEBEZA, 2013). O autor enfatiza que as questões relativas à terra fizeram parte das discussões acerca de um futuro democrático, embora, não de forma central.

O período entre 1991 e 1994 ficou conhecido como “a transição para a democracia”. Pereira (2012) aponta três fatores que contribuíram para a transição do apartheid para a democracia: 1) os movimentos anti-racistas que dificultavam a governabilidade; 2) a condenação de organismos internacionais contra o apartheid; 3) as sanções econômicas impostas por diversos países. Nesse período de abertura para um

---

<sup>15</sup>O SACP foi criado pela união de diferentes grupos socialistas, em 1921. Atualmente, este partido junto com o ANC e a COSATU formam a União tripartite.



futuro democrático, o ANC se apresentou como o partido representante da oposição em um processo de negociações (MELLO, 2011).

No governo de Frederik De Klerk (1989 – 1994), as negociações entre o ANC e o Partido Nacional resultaram em algumas importantes conquistas para o fim de um governo segregacionista na África do Sul. Primeiramente, podemos citar o fim das restrições às organizações políticas negras e a liberação de Nelson Mandela e de outros líderes políticos, em fevereiro de 1990. Em 1992, ocorreu um plebiscito só para brancos acerca da continuidade do regime do apartheid que teve como resultado 69% a favor do fim do regime. Após o acordo para a realização de eleições multirraciais, as legislações do apartheid foram eliminadas e foi instituída uma Constituição Interina (PEREIRA, 2012).

Nesse tópico buscamos demonstrar como o Estado sul-africano, por intermédio, de atos e políticas foi um ator central na espoliação fundiária da população negra em benefício dos brancos.

## **1.2 – Governo de Nelson Mandela (1994 – 1999): a construção de políticas para o rural sul-africano**

Em 1994 ocorreu a primeira eleição multirracial da África do Sul, na qual o ANC saiu vitorioso<sup>16</sup> com 62,65% dos votos, levando Nelson Mandela à presidência do país. A ascensão do novo partido ao poder estava associada com a expectativa de transformações sociais e políticas que redefiniriam a situação da população negra na sociedade sul-africana. Uma das metas do governo do ANC era a reconstrução nacional apoiada na ideia de uma “Nação Arco-Íris” (noção acionada para referir-se a uma desejável harmonia racial dentro da África do Sul). O ANC se colocou o desafio de conciliar a reparação das injustiças cometidas no passado com a manutenção de uma “pacificação racial”, que incluía a proteção de privilégios dos brancos conquistados no apartheid.

---

<sup>16</sup>As eleições na África do Sul são realizadas a cada cinco anos e são baseadas em representação proporcional e lista de partidos. No sistema eleitoral sul-africano, os eleitores escolhem partidos e não candidatos. Antes da eleição cada partido político apresenta uma lista de seus candidatos em uma ordem numérica de preferência. Os assentos do Parlamento são alocados em proporção ao número de votos na eleição.

Com o início da democracia, a resolução dos problemas fundiários, legados do colonialismo e do apartheid, configurou-se como uma importante questão política (THWALA, 2004). No que tange às questões relativas à terra, o governo de Nelson Mandela foi marcado pela criação de novas instituições, programas e legislações que tinham como objetivo modificar o uso e a posse da terra. Destacam-se dessas ações os programas ligados a “reforma da terra” que buscavam reverter os altos índices de concentração fundiária e desigualdades socioeconômicas baseados na segregação racial.

No primeiro ano do governo Mandela foram criados o “Ministério de Agricultura e Assuntos Fundiários” (MAAF) e o o *Department of Land Affairs* (DLA). Derek Hanekom foi escolhido seu ministro. Ele nomeou Geoff Budlender como diretor Geral do Departamento<sup>17</sup> (GOTLIB, 2010). O corpo de funcionários que trabalhavam nas duas instituições supracitadas foi composto, em parte, por ativistas de ONGs. (JAMES, 2007)

As legislações e programas relacionados à questão da terra criados no governo Mandela emergiram de disputas iniciadas nos primeiros anos da década de 1990, acerca dos princípios que deveriam orientar as políticas de terra no pós-apartheid. Ntsebeza (2007) e James (2007) destacaram a centralidade nesse período das negociações em torno do dilema restituição de direitos *versus* proteção da propriedade. Ntsebeza (2007) enfatizou as posições do ANC e do PN nas negociações em torno do dilema direitos ou propriedade. Segundo o autor, em um primeiro momento, o ANC era contrário à proteção constitucional do direito de propriedade, pois essa impossibilitaria a implementação de determinadas modificações na estrutura fundiária da África do Sul como a restituição das terras roubadas em decorrência das leis segregacionistas. Em contrapartida, o Partido Nacional advogava em prol da proteção do direito de propriedade para que os proprietários brancos não fossem prejudicados. O autor afirma que o PN venceu essa disputa, tendo em vista que uma cláusula protegendo a propriedade na Constituição sul-africana ficou assegurada na primeira Constituição da África do Sul.

Ainda segundo Ntsebeza (2007), uma vez que o ANC reconheceu que eles tinham perdido o debate, seus objetivos passaram a ser dois: primeiramente, garantir

---

<sup>17</sup> “Hanekon participou ativamente das discussões acerca da construção do programa fundiário sul-africano como membro da Comissão da Terra do ANC. Geoff Bundlender para o (LRC) Legal Research Center, advogado a favor dos moradores e trabalhadores de fazendas (GOTLIB, 2010:45)”.

que a cláusula de propriedade não frustrasse a criação de um programa de restituição de terra às vítimas de remoções de terras forçadas no apartheid; e em segundo lugar, assegurar que o Estado democrático tivesse o poder de regular a propriedade sem incorrer em obrigações de indenizar os proprietários cujos direitos de propriedade fossem violados durante o processo.

James (2007) frisa a importância do posicionamento dos ativistas de ONGs e advogados de direitos humanos em favor da restituição de direitos. Embora no apartheid, as ONG's abrigassem os adversários do Estado, com o fim do regime segregacionista, os integrantes das ONG's migraram para funções no Estado e exerceram um importante papel na definição das agendas estatais sobre a terra na África do Sul. A autora aponta ainda para uma segunda linha de argumentação, em parte, influenciada pelos acordos de Bretton Woods e, em especial, pelo Banco Mundial, que argumentava a favor dos benefícios econômicos a serem obtidos pela segurança de propriedade.

As disputas supracitadas contribuíram para a construção de uma noção de propriedade enquanto um sistema flexível e socialmente-ajustável que pode acomodar reivindicações sobrepostas e antagonicas (JAMES, 2007). Nas legislações sul-africanas “(...) posse e propriedade adquiriram formatos próprios. O direito de posse passou a ser exigível tal como o direito de propriedade. É, pois, um caso peculiar de posse autônoma, que independe do direito de propriedade para existir e ser validamente exercido” (MONTEIRO, 2010: 43). Em 1996, é promulgada a Constituição sul-africana, em substituição à Constituição interina de 1993, na qual constam três cláusulas que tratam dos direitos fundamentais da terra.

- Seção 25(5): O Estado deve tomar razoáveis medidas legislativas e de outras naturezas, dentro de seus recursos disponíveis, a fim de estimular condições que permitam aos cidadãos ter acesso à terra em uma base equitativa;
- Seção 25 (6): Uma pessoa ou comunidade cuja posse da terra esteja legalmente ameaçada como resultado de leis ou práticas racialmente discriminatórias passadas está nomeada, na extensão fornecida por um Ato do Parlamento, à posse legalmente assegurada ou à reparação comparável; e

- Seção 25 (7): Uma pessoa ou comunidade expropriada de suas posses após 19 de junho de 1913 como resultado de leis ou práticas racialmente discriminatórias passadas está nomeada, na extensão fornecida por um Ato do Parlamento, à restituição daquela propriedade ou à reparação equivalente. (THWALA, 2004).

Ntsebeza (2013b) ressalta o caráter contraditório dessa cláusula da Constituição sul-africana ao assumir o compromisso de restituir/ distribuir terras aos despossuídos e ao mesmo tempo proteger os direitos de propriedade existente. Se teoricamente a terra pode ser expropriada para fins públicos de reforma agrária, ao proteger a propriedade privada existente, o governo preserva o sistema de propriedade decorrente do apartheid (ANDREW e JACOBS, 2010).

A meta da reforma da terra proposta pelo Banco Mundial e adotada pelo *The Reconstruction and Development Programme* (RDP) seria a transferência de trinta por cento das terras agriculturáveis para a população desapropriada pelo apartheid, nos primeiros cinco anos de governo democrático. Implementado no primeiro ano do governo Mandela, o RDP consistia em um conjunto de políticas sócio-econômicas integradas, incluindo a reforma da terra, com objetivo de modificar as políticas do apartheid e consolidar a democracia na África do Sul (HALL, 2007). De acordo com Changion e Steenkamp (2012), o objetivo da reforma da terra, explicitado no RDP, era devolver as terras que foram “perdidas” em decorrência das políticas do governo segregacionista e criar programas de acesso à terra àquelas pessoas que necessitam de terra, mas não têm condições de comprá-las. Maserumule (2010) afirma que o RDP era uma cristalização das necessidades da população anteriormente expressas na *Freedom Charter* (ANC, 1955). Na contramão da implementação de um sistema de propriedade flexível, as políticas de reforma da terra, sob a orientação do Banco Mundial, foram baseadas no modelo *willing-buyer; willing seller*, conhecido no Brasil como “reforma agrária de mercado”, no qual a compra de terras para fins da redistribuição/restituição deveriam ser negociadas a preço de mercado com vendedores dispostos a negociar.

Em 1996, Thabo Mbeki, então vice-presidente da África do Sul, liderou um movimento dentro do governo em prol da adoção do *Growth, Employment and Redistribution* (GEAR) (FIKENI, 2008). O GEAR consistia em uma nova política macroeconômica para o país. Suas principais metas eram crescimento econômico de 6% ao ano até o ano 2000, manutenção da taxa de inflação a menos de 10% e aumento da

população economicamente ativa. A implementação do GEAR significou um distanciamento dos objetivos propostos no RDP (MOGASHOA, 2011). Se no RDP, o objetivo da reforma da terra era a redistribuição de terra, no GEAR passou a ser o crescimento econômico (CHANGUION e STEENKAMP, 2012). A implementação do GEAR não foi bem recebida pela Aliança tripartite<sup>18</sup>, pela sociedade civil e por intelectuais ativistas, devido a suas concepções neoliberais e ao fato de replicar programas de ajuste estrutural propostos pelas instituições de Bretton Woods, como o Banco Mundial, que prescrevia modelos de desenvolvimento para os países em desenvolvimento (MASERUMULE, 2010).

Em 1997, foi publicado o *White Paper Land Policy* (1997), documento responsável por apresentar a política de governo e orientar associado com a Constituição deste país a implementação de políticas voltadas para a terra. O *White Paper* estabeleceu quatro principais objetivos a serem alcançados com a implementação da política agrária sul-africana: corrigir as injustiças promovidas pelo apartheid, promover a reconciliação e a estabilidade nacional, promover o crescimento econômico e reduzir a pobreza (MONTEIRO, 2010). Ficando estabelecido também que a reforma da terra se constituiria de três vertentes, denominadas de Redistribuição de terra, Reforma da posse e Restituição de terra.

O objetivo do **programa de redistribuição** seria rever a divisão territorial sul-africana na qual os fazendeiros brancos possuíam o monopólio da agricultura comercial. Esse programa é constituído por subprogramas que possibilitam a aquisição de terra para a população negra por meio de financiamentos públicos (CHANGUION; SEENKAMP, 2012).

A **reforma de posse**, por sua vez, tem como objetivo garantir o direito à segurança de posse aos trabalhadores negros que moram em fazendas de brancos (CHANGUION; SEENKAMP, 2012). Perante as diversas leis de cunho segregacionistas que privavam os sul-africanos negros de permanecerem nas áreas rurais, foram encontradas diferentes formas de permanecer em contato com a terra. Dentre elas, estava a permanência na terra em troca de trabalho para o fazendeiro branco ou por um montante de sua produção. Nas legislações pós-apartheid as pessoas

---

18

que possuem essa forma de moradia passaram a ser denominados de *farm dwellers*, categoria beneficiária da reforma da posse (ROSA, 2012).

A **restituição de terra** tem como beneficiários as pessoas ou comunidades que foram expropriadas a partir de 19 de junho de 1913 sob os objetivos de qualquer lei que tinha como base a discriminação racial (MONTEIRO, 2010). Esse tem como base o disposto no *The Restitution of Land Rights Act*, ato 22 de 1994, primeira lei de terras a vigorar no período pós-apartheid. Essa lei previa a criação da “Comissão de Restituição dos Direitos a Terra (CRLR)” que tinha como objetivo investigar os pedidos de restituição de terras e criar a Corte de Terras, instituição jurídica responsável por lidar com casos que envolvem disputas por terra. (GOTLIB, 2010; MONTEIRO, 2010).

O requerimento dos direitos à terra, no âmbito do programa de restituição, pôde ser realizado no período entre 1995 e 2001. O requerimento era composto pelos seguintes passos:

(...) inscrição do reivindicante, apresentando-se como demandante por restituição. Nessa etapa, o reivindicante deveria apresentar qual a porção de terra que estava sendo pleiteada e quais os direitos que estão sendo demandados. O segundo passo consistia na validação, uma aprovação dada pelo chefe da Comissão das apresentações feitas aos escritórios desse órgão. A terceira etapa englobava a publicação no diário oficial da terra reivindicada pelos funcionários do governo. Esses, segundo a legislação, seriam os responsáveis por noticiar aos reivindicantes a legitimidade de sua reivindicação. A quarta etapa consistia na investigação dos processos, podendo ser feita pelos empregados na Comissão e demais órgãos que armazenassem informações necessárias ao desenrolar dos processos de restituição. Em seguida, era planejada a compra da terra pelo Estado e, por fim, a entrega dos títulos da terra (GOTLIB, 2010: 49/50).

Weideman (2008) afirma que a meta do programa de “reforma da terra” de redistribuir 30% do território sul-africano falhou. A autora ilustra o lento processo de redistribuição com os números do programa de restituição. Entre o período de 1994 e 1998, o número de pedidos de terra apresentados foi de 40 000, porém desses apenas 27 tinham sido resolvidos.

### 1.3 – Thabo Mbeki (1999 – 2008)

Thabo Mbeki cumpriu dois mandatos eleitorais na presidência da África do Sul, permanecendo no poder entre 1999 e 2008. A gestão de Thabo Mbeki se definiu pelo crescimento das políticas de orientação neoliberal e a ampliação do relacionamento do Estado com o Banco Mundial e o FMI (PEREIRA, 2012). No que tange, especificamente, as políticas de reforma da terra ocorreu um redirecionamento dos seus objetivos, a partir daquele momento para o crescimento econômico e menos baseado em direitos (JAMES, 2007).

Com a chegada de Thabo Mbeki ao poder, Hanekom foi destituído do cargo de Ministro do “Ministério de Agricultura e Assuntos Fundiários” e substituído por Thoko Didiza<sup>19</sup>. Nesse período ocorreram modificações também no perfil do corpo de funcionários do “Departamento de Assuntos Fundiários”. Os ativistas de ONGs que migraram para funções do Estado no governo Mandela retornaram para suas atuações em ONGs (JAMES, 2007) e concentraram seus esforços em ações diretas com os sem-terra (HALL e NTSEBEZA, 2007).

A nova gestão do “Ministério de Assuntos Fundiários” priorizou ações que reforçavam o discurso do desenvolvimento agrícola, especificamente, para a categoria dos agricultores comerciais negros (WEIDEMAN, 2006). Monteiro (2013) utilizou as alterações no programa de subsídio no âmbito do programa de redistribuição para exemplificar as mudanças de orientação no programa de reforma da terra.

(...) o Settlement Land Acquisition Grant (SLAG) foi substituído pelo Land Redistribution for Agricultural Development (LRDA). Com isso, a lógica da vertente da redistribuição foi totalmente alterada: no SLAG, a concessão do subsídio buscava, em última instância, transferir terras para os beneficiários do programa, com o fulcro de permitir o acesso àqueles que, por décadas, foram privados de possuir sua própria terra; o próprio nome do programa revelava sua finalidade – Settlement Land Acquisition Grant que, em português, significa Benefício para aquisição de terra para assentamentos. No LRDA, o benefício concedido pelo governo passou a visar o desenvolvimento econômico das áreas rurais, ou seja, para conseguir receber o subsídio, o sujeito deveria se enquadrar no perfil de pequeno produtor (MONTEIRO, 2013: 59).

---

<sup>19</sup>“Didiza era uma proeminente líder feminina negra: foi membro do ANC, da Associação dos Trabalhadores Rurais Negros. Ela tinha experiência com técnicas agrícolas e desenvolvimento comunitário” (GOTLIB, 2010).

As políticas voltadas para as áreas rurais implementadas nas administrações de Mandela e de Thabo Mbeki não foram suficientes para suprimir a desigualdade fundiária entre brancos e negros na África do Sul.

Apenas cerca de 5% dos 87% da propriedade agrícola na posse de brancos foi transferida para famílias negras durante os 14 anos de reforma agrária. Após a liberalização e desregulamentação dos mercados agrícolas, os 60 000 agricultores brancos (menos de metade de 0,5% da população) que controlavam mais de 80% das terras agrícolas em 1994 diminuíram em número para cerca de 48 000, embora alguns ainda continuem a possuir múltiplas propriedades. Pouco menos de um terço da população rural negra, ou vários milhões de habitantes, vivem e trabalham em áreas agrícolas “brancas”, as quais são assim, demograficamente, predominantemente negras. (ANDREW e JACOBS, 2010)

A permanência dos problemas fundiários e as políticas de orientação neoliberais no governo de Thabo Mbeki contribuíram para o crescimento da insatisfação de diferentes setores da sociedade sul-africana com a atuação do Estado na reconfiguração do espaço rural. Demonstraremos, nos termos da bibliografia, o crescimento da insatisfação com a reforma da terra por meio do crescimento das mobilizações de sem-terras, os debates no evento Land Summit, e, ainda, as tensões internas dentro do ANC.

No início dos anos 2000, as mobilizações dos sem-terra na África do Sul cresceram substancialmente. Ntsebeza (2013) atribuiu o crescimento das mobilizações à permanência das desigualdades no acesso à terra, às limitações do programa de reforma da terra e à repressão nas fazendas de brancos. Dentre as mobilizações, a literatura destacou a criação em 2001 de um movimento sem-terra, denominado de *Landless People Movement* (LPM) (BORGES, 2010; HALL, 2007; HALL e NTSEBEZA, 2007; JAMES, 2007; NTSEBEZA, 2003; ROSA, 2014). Ntsebeza (2013) elegeu a criação do LPM como o evento mais importante no ressurgimento da resistência no que tange a terra no início do século XXI.

Greenberg (2004) afirma que as ONG's rurais, mais especificamente, a *National Land Committee* (NLC) tiveram um papel central na formação do LPM. A participação



das ONGs consistiu no angariamento de recursos para a organização da “Assembleia de Sem-terra”, “embrião” do LPM, em dois grandes eventos promovidos pelas Nações Unidas, na África do Sul. Primeiramente, a “Conferência Mundial contra o Racismo” que ocorreu em Durban, no ano de 2001 e no ano seguinte, a “Conferência Mundial de Desenvolvimento Sustentável”, em Johannesburg. O autor frisa que as ONGs rurais, desde os primeiros anos da democracia, intentavam criar um movimento social organizado pelas “massas” e que tivesse alcances nacionais. Greenberg (2004) elenca algumas das demandas do movimento, a saber, uma rápida e efetiva redistribuição de terra, o fim das expulsões, segurança de posse para todos e a substituição das políticas vigentes.



**Figura 4**

Foto do LPM publicada em sua página no facebook

Rosa (2014) problematiza as leituras acadêmicas correntes sobre o LPM. Segundo o autor, elas analisam o movimento pelo ponto de vista normativo das ONG's, dos acadêmicos, dos ativistas políticos e de outros movimentos, como o Movimento dos trabalhadores Rurais Sem-terra do Brasil – MST. Sendo portanto fértil em definir o que o movimento não era e o que ele não conseguiu.

Borges (2010) chama atenção para uma faceta específica das reivindicações dos integrantes do LPM: a luta pelo direito de enterrar seus mortos no interior de fazendas, cujos donos em geral são brancos. A autora descreve experiências etnográficas com integrantes do LPM em enterros de *farm dwellers*. A história de Sibongile Mbatha e

Mangaliso Khubeka funcionam como narrativas mestras que costuram quatro experiências etnográficas em enterros de *farm dwellers*.

Túmulos que não puderam mais ser visitados, ancestrais que não foram mais invocados dizem muito do que foi o despejo que Sibongile viveu quando era ainda jovem. Embora sua condição financeira seja muito boa, não é por um mero capricho que Sibongile luta até hoje para recuperar a fazenda de seu pai. Ela quer ser enterrada junto dos que lá estão, para que seus filhos percebam a diferença entre o seu funeral e o daqueles que morrem e são depositados em um cemitério feito de linhas retas como uma township, onde os perigos são vários, em especial o perigo que, entre o túmulo e a casa, o morto que vive não seja conduzido adequadamente, correndo assim o risco de perder-se, de nunca regressar ao seu lar. O que lhe parece mais importante é que ela possa ter para sempre a idade da terra, por esta razão podendo ser invocada, junto com os demais ancestrais, para orientar os caminhos dos vivos. Sibongile Mbatha quer ter a fazenda de seu pai de volta porque, assim entendemos, deseja voltar para sua casa de fato, que não é aquela na township, no interior de uma fazenda de brancos ou em um bairro de classe média, mas a morada que existe na terra, junto aos ancestrais. (BORGES, 2010: 244)

As histórias narradas demonstram uma concepção de terra para além da produtividade. A luta pelo acesso a uma terra para enterrar seus mortos, dentre outros motivos, estava associada com a concepção de que quem morre precisa ser recebido pelos seus ancestrais<sup>20</sup>.

Como descrito acima, diferentes setores da sociedade sul-africana demonstravam insatisfação com a orientação neoliberal que estava guiando as políticas públicas no país. Esse clima de insatisfação contribuiu para que o “Ministério de assuntos fundiários e Agricultura” organizasse em julho de 2005 o *National Land Summit*. O evento teve como objetivo debater a aplicação das políticas públicas voltadas para as áreas rurais no país; contou com a participação de diferentes organizações não-governamentais, beneficiários da reforma da terra, fazendeiros e órgãos públicos envolvidos em questões relacionadas à terra (GOTLIB, 2010).

---

<sup>20</sup> “ (...) tornar-se um ancestral, em outras palavras, tornar-se um morto que vive, com o qual sempre se pode contar.” (BORGES, 2010:227)

Pereira (2012) chama atenção para as tensões internas dentro do ANC, dentre outros grupos que não concordavam com as diretrizes liberais seguidas por Mbeki na economia sul-africana. Em 2005, Jacob Zuma, então vice-presidente, foi acusado de corrupção por envolvimento em um acordo de armas e em seguida demitido por Mbeki. “A partir disso, cresceu ainda mais a oposição à liderança de Mbeki. Não tardaram a surgir declarações de que o processo teria sido motivado por aliados de Mbeki e pela mídia, o que o levou a ser arquivado” (PEREIRA, 2012: 145). Essas tensões ficam claras na Conferência do ANC, devido a importância desse evento para o tema desse trabalho que será melhor desenvolvido no próximo tópico.

### **1.3.1- A Conferência de Polokwane (2007)**

Entre os dias 16 e 20 de dezembro 2007, ocorreu, na Universidade de Limpopo em Polokwane, a 52ª Conferência do ANC. A Conferência Nacional do ANC acontece a cada cinco anos. Nela ocorre a eleição do Comitê Executivo Nacional (CEN) e são decididas as políticas e ações a serem implementadas nos próximos anos (ANC, 2007). Fikeni (2008) afirma que a Conferência de Polokwane foi o mais importante evento político da África do Sul, desde 1994. O evento foi marcado pela disputa ao cargo de líder do ANC, entre Thabo Mbeki, então presidente da África do Sul e do ANC, e Jacob Zuma.

A polarização que marcou a Conferência de Polokwane refletiu as tensões internas dentro do ANC e que marcaram todo o governo de Thabo Mbeki. De acordo com Nelana (2010), o ANC, pós-1990, era formado por três principais vertentes, a saber, a radical (centro-esquerda), a modernista (centro-direita) e a tradicionalista (centro). A ala *radical* era constituída basicamente pelo *South African Communist Party* (SACP) e pelo Congresso de Sindicatos da África do Sul (COSATU). O ANC, a COSATU e o SACP no início dos anos 1990, com o fim das restrições às organizações políticas negras, formaram a Aliança Tripartite. Calland (2013) afirma que o poder político da COSATU deriva de quatro fatores. Primeiramente, a grande quantidade de membros que compõem a organização. Em segundo, sua capacidade de se apresentar como uma organização dirigida por trabalhadores que estão “perto do povo”. Em terceiro, sua atuação política além das negociações entre trabalhadores e empregados. Por último, sua estreita relação com o ANC e sua influência nas tomadas de decisões políticas e criações de leis. A vertente *modernista* seria formada por ex-socialistas, social democratas e liberais. E a ala *tradicionalista*, constituída por segmentos

africanistas que defendem a pureza do ANC. Há mais de uma década ocorre uma disputa interna entre os grupos dos radicais e o dos modernistas pela essência política do ANC (NELANA, 2010).

Na administração de Thabo Mbeki, de acordo com Pereira (2012), os grupos que não concordavam com as diretrizes liberais adotadas por este governo, como a COSATU e o SACP, foram alijados das decisões políticas, contribuindo para agravar as tensões dentro do partido. Em 2005, Zuma, então vice-presidente do país, foi acusado de corrupção por envolvimento em um acordo de armas e em seguida demitido por Mbeki. “Apartir disso, cresceu ainda mais a oposição à liderança de Mbeki. Não tardaram a surgir declarações de que o processo teria sido motivado por aliados de Mbeki e pela mídia, o que o levou a ser arquivado” (PEREIRA, 2012: 145).

Os acontecimentos descritos acima contribuíram para a consolidação de um bloco contra Thabo Mbeki e a favor da candidatura de Jacob Zuma à presidência do ANC, apoiada pela COSATU, pelo SACP, pela liga da juventude e pela associação de veteranos do *Umbhonto we Sizwe*. Thabo Mbeki era apoiado pela Liga das Mulheres e pelos setores de *business* (CERUTI, 2008; FIKENI, 2008). A campanha para a liderança do ANC se fez presente em funerais, congressos de partidos, cerimônias públicas e tradicionais, nos meios de comunicações e em greves. A campanha representou uma ruptura com a tradição do ANC que anteriormente assegurava uma sucessão cuidadosa fora da arena pública (FIKENI, 2008).

Ao longo da campanha, ressaltava-se o contraste entre as trajetórias de Thabo Mbeki e Jacob Zuma. Thabo Mbeki era retratado por seus adversários como “político intolerante”, “pró-rico”, “intelectual arrogante”. A história de Zuma, um filho de cozinheira, que tinha sido preso na Robben Island era utilizada como prova que ele conhecia e seria sensível a luta da população sul-africana. Jacob Zuma era associado, pelos seus aliados<sup>21</sup>, à imagem de “amigo dos pobres”, “favorável aos trabalhadores”, “amigo da esquerda”, em suma, “um homem do povo”. Em contrapartida, o grupo de Thabo Mbeki frisava a associação de Zuma com casos de corrupção e estupro (FIKENI, 2008).

---

<sup>21</sup> Ceruti (2008) afirma que a COSATU e a SACP teve um papel fundamental na criação dessa imagem de Jacob Zuma como um “homem do povo”.

Na manhã do dia 16 de dezembro de 2007, Thabo Mbeki abriu a Conferência de Polokwane com um longo discurso no qual descreveu os feitos do seu governo e apontou problemas de sua gestão, a serem superados nos próximos anos. Dentre os pontos positivos de sua gestão, Thabo Mbeki ressaltou o crescimento da economia a níveis maiores do que o esperado, o fortalecimento das empresas estatais, a manutenção da taxa de inflação dentro da média prevista e o crescimento de empregos e dos subsídios sociais. Por outro lado, o então presidente afirmou que o Estado sul-africano teria muitos desafios acerca da luta contra a pobreza, a fome e o subdesenvolvimento. Mbeki afirmou que a luta contra a pobreza envolvi várias dimensões como renda, habitação, acesso à educação e outros serviços básicos gratuitos que são fundamentais para a melhoria das condições de vida do povo sul-africano. O presidente, ao longo de todo seu discurso, ressaltou que as áreas rurais foram as menos afetadas pelas políticas do Estado e as que deveriam receber maior atenção nos próximos anos (MBEKI, 2007).

As decisões tomadas na Conferência de Polokwane foram organizadas em, especificamente, nove temas, a saber, “Renovação organizacional”, “Transformação Social”, “Transformação Econômica”, “Mudança Climática”, “Desenvolvimento Rural, Reforma da Terra e Mudança Agrária”, “Transformação Estatal e Governança”, “Paz e Estabilidade”, “Relações Internacionais” e “Comunicações e Batalhas de Ideias” (African National Congress, 2007). Os debates ocorridos na Conferência de Polokwane resultaram em um documento, denominado de Resoluções de Polokwane, contendo um levantamento dos problemas e as soluções que deveriam ser implementadas em cada uma das áreas citadas acima. As soluções propostas em todos os temas, citados no parágrafo acima, são perpassadas pela necessidade de efetivação de um “propósito maior”, a construção de um Estado Desenvolvimentista.

Our understanding of a developmental state is that it is located at the centre of a mixed economy. It is a state which leads and guides that economy and which intervenes in the interest of the people as a whole. A South African developmental state, whilst learning from the experiences of others, must be built on the solid foundation of South African realities. Whilst engaging private capital strategically, our government must be rooted amongst the people and buttressed by a mass-based democratic liberation movement. Whilst determining a clear and consistent path forward, it must also seek to build consensus on a democratic basis that builds national unity. Whilst acting effectively to promote growth, efficiency and productivity, it must be equally effective in addressing

the social conditions of the masses of our people and realising economic progress for the poor. (AFRICAN NATIONAL CONGRESS, 2007)

O reforço da capacidade estratégica, organizacional e técnica do Estado, aparece nas resoluções de Polokwane como pré-requisito para a construção de um Estado Desenvolvimentista na África do Sul. O reforço das capacidades supracitadas deveriam se dar pelo: fortalecimento do serviço público, de órgãos e empresas estatais; estímulo do Estado às pessoas atuarem como seus próprios libertadores por meio da democracia participativa e representativa; intervenção estatal em setores-chave da economia, como por exemplo o setor de minérios e energia, com o objetivo de impulsionar o crescimento da economia, além da construção e fortalecimento de instituições financeiras de desenvolvimento.

Tendo em vista o objetivo desta dissertação, nos focaremos em descrever os problemas e soluções propostas para as áreas rurais, apresentados nas Resoluções de Polokwane. No tópico denominado de “Desenvolvimento Rural, Reforma da Terra e Mudança Agrária” afirma-se que os problemas estruturais, tais como pobreza, desigualdade e desemprego, que caracterizavam a economia rural na época do apartheid permaneciam em 2007. O documento aponta, especificamente para, a lentidão do Estado em promover, nas áreas rurais, o acesso à infraestrutura básica, como estradas e fornecimento de água e energia elétrica. As resoluções ressaltam também a relação direta entre o pouco acesso a meios de subsistência, a insegurança de posse, despejos generalizados nas áreas rurais e o crescimento de assentamentos informais nas cidades. O documento frisa que os problemas citados acima têm maior peso na vida de mulheres, que são a maioria nas comunidades rurais (AFRICAN NATIONAL CONGRESS, 2007).

As resoluções apontam também para as falhas na implementação da reforma da terra e sua incapacidade de melhorar a vida da população rural.

13- Current approaches to land reform are not achieving the scale or outcomes required for the realisation of a better life for rural South Africans. In particular:

a) We have only succeeded in redistributing 4% of agricultural land since 1994, while more than 80% of agricultural land remains in the hands of fewer than 50,000 white

farmers and agribusinesses. The willing-seller, willing-buyer approach to land acquisition has constrained the pace and efficacy of land reform. It is clear from our experience, that the market is unable to effectively alter the patterns of land ownership in favour of an equitable and efficient distribution of land.

b) Land reform has not been located within a broader strategy of rural development or a commitment to supporting smallholder farming on a scale that is able to improve rural livelihoods. As a result, changes in land ownership have not realised their full potential to transform social relations, combat rural poverty and promote rural development.

c) The lack of popular participation in land reform has limited its impact and undermined our efforts to accelerate redistribution. Our approach has been overly reliant on officials and consultants, and has not succeeded in empowering the poor through people-centred approaches to planning and implementation.

d) The legal framework continues to make it difficult to establish smallholder production in general, and peri-urban farming in particular.

e) Land reform beneficiaries, as well as new and existing producers in the former bantustans, have often failed because of the inadequate provision of extension services, capital, infrastructure and market access. Insufficient budgetary support for targeted interventions in the land market and post-settlement support systems has resulted in slow progress and a disappointing economic and social impact.

f) The tendency to encourage beneficiaries not only to hold the land under common ownership, but also to organise themselves into collective production arrangements has constrained the success of land reform programmes, as has our inability to sub-divide vast and inefficient land holdings which are the distorted outcome of years of subsidy and protection. (AFRICAN NATIONAL CONGRESS, 2007)

As resoluções de Polokwane ressaltam os seguintes aspectos da condução da política rural: a desigualdade de acesso à infraestrutura básica entre o meio rural e urbano; uma acentuada desigualdade de gênero nas áreas rurais; a ineficiência das políticas e legislações da reforma da terra em possibilitar uma redistribuição de terra equitativa; a pouca participação das comunidades rurais na concepção, implementação e monitoramento das políticas rurais. Em última instância, as resoluções são centradas no reconhecimento de uma atuação ineficiente do Estado, nas áreas rurais. Jacobs (2012) defende que a ênfase nas falhas da política rural pode ser entendida como uma forma de

marcar os erros políticos dos adversários de Jacob Zuma, ligados ao então presidente, Thabo Mbeki.

As resoluções de Polokwane ressaltam a importância de valorizar o papel das populações rurais na concepção, implementação e monitoramento dos programas de desenvolvimento rural. O documento justifica a importância de políticas de desenvolvimento rural afirmando como o principal caminho de enfrentamento contra a pobreza, o desemprego e a desigualdade social e também para a promoção da igualdade de gênero, segurança de posse e segurança alimentar (AFRICAN NATIONAL CONGRESS, 2007).

1- Embark on an integrated programme of rural development, land reform and agrarian change based on the following pillars

a) The provision of social and economic infrastructure and the extension of quality government services, particularly health and education, to rural areas.

b) Fundamental changes in the patterns of land ownership through the redistribution of 30% of agricultural land before 2014. This must include comprehensive support programmes with proper monitoring mechanisms to ensure sustainable improvements in livelihoods for the rural poor, farm workers, farm-dwellers and small farmers, especially women.

c) Agrarian change with a view to supporting subsistence food production, expanding the role and productivity of modern small-holder farming and maintaining a vibrant and competitive agricultural sector.

d) Defending and advancing the rights and economic position of farm workers and farm-dwellers, including through improved organisation and better enforcement of existing laws (AFRICAN NATIONAL CONGRESS, 2007)

A revisão das políticas voltadas para o rural é apontada como um importante caminho para a efetivação de uma política de desenvolvimento rural.

4- Review and change all institutional, legislative, regulatory and tax-related policies that create a bias in favour of large-scale, capital intensive, environmentally damaging



agriculture and under-utilisation of land and which constrain the emergence of a vibrant, pro-poor rural economy, including in particular:

a) Repeal any legislation which prevents the sub-division of land and other policies which promote the concentration of ownership in land and the under-utilisation of land.

b) Introduce a special land tax and other progressive tax measures with the aim of creating incentives for the disposal of under-utilised land and the deconcentration of land ownership, and act urgently to remove biases that currently exist in the tax system that provide incentives for the ownership of large tracts of land, capital intensity and the underutilisation of agricultural land.

c) Revisit national agricultural policies, particularly in respect of subsidies, tariffs and marketing institutions, and the relationship between these and our objectives in respect of rural development, land reform and agrarian change as well as food security and inflation.

d) Combat monopolistic practices in the markets for agricultural land, inputs, finance and outputs (AFRICAN NATIONAL CONGRESS, 2007).

O teor das resoluções de Polokwane e a importância da questão rural atribuída a Thabo Mbeki no discurso de abertura da Conferência sugerem que a questão rural configurou-se como uma importante questão na disputa política pela presidência do ANC.

Zuma ganhou as eleições com 60% dos votos e tornou-se presidente do ANC. O evento contou com a presença de aproximadamente 6.000 pessoas sendo 4.075 delegados votantes. Fikeni (2008) defendeu que a vitória de Zuma ocasionou na criação de dois centros de poder no partido: o grupo do Zuma à frente do partido e o grupo de Mbeki no controle do governo. As disputas entre os dois centros de poder supracitados culminou na renúncia de Thabo Mbeki ao cargo de presidente, em setembro de 2008. O cargo de presidente passou a ser ocupado por seu vice Kgalema Motlanthe até as eleições subsequentes, que ocorreram em abril de 2009.



**Figura 5** – Fotos dos presidentes da África do sul pós-apartheid (retirado de: <http://mg.co.za/article/2012-12-14-00-polokwane-decision>)

O ANC ganha as eleições de 2008 com 65,9% dos votos, quando Jacob Zuma torna-se o terceiro presidente negro da África do Sul. Nesta eleição, o partido *Democratic Alliance* (DA) se consolidou como principal líder da oposição, com 12,4% dos votos na disputa presidencial.

#### **1.4-Jacob Zuma: o estado desenvolvimentista e a reforma das políticas rurais**

Jacob Zuma foi eleito presidente da África do Sul em 2009 e reeleito em 2014. A chegada de Jacob Zuma à presidência da África do Sul foi associada com um ideário de mudanças na gestão do Estado sul-africano, mais ligado às demandas de esquerdas e dos pobres (CERUTI, 2008; FIKENI, 2008). O discurso político do governo tinha como referências chave as resoluções de Polokwane (JACOBS, 2012), dentre elas principalmente, a de consolidar a agenda de um Estado desenvolvimentista na África do Sul (MASERUMULE, 2010).

Nas últimas quatro décadas, o tema do “Estado Desenvolvimentista” passou a ocupar um importante espaço nas discussões políticas e acadêmicas sobre desenvolvimento nos países africanos. O conceito de “Estado Desenvolvimentista” foi

cunhado por Chalmers Johnson, em 1982, na obra *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industry Policy 1925-1975*. Inicialmente esse conceito buscava explicar o fenômeno da ascensão do Japão na década de 1960 como uma grande potência econômica, apesar de sua trajetória de desenvolvimento distinta da experiência dos estados capitalistas europeus e norte-americanos. De acordo com Johnson (1990), o Estado desenvolvimentista pode ser caracterizado, de modo geral, como um tipo de estado que influencia e direciona o ritmo do desenvolvimento econômico e social, em vez de deixá-lo aos ditames do mercado.

Ianoni (2014) realizou uma síntese teórica dos principais trabalhos sobre estado desenvolvimentista e compilou as características mais utilizadas na definição do conceito supracitado.

Os elementos aqui mobilizados para definir o conceito, identificar a natureza e o *modus operandi* do ED são, principalmente, os seguintes: a distinção entre tipos de economia e de Estado; as prioridades de política econômica, destacando-se a política industrial; as capacidades estatais e o perfil da burocracia pública; as agências públicas da área econômica; os propósitos da elite estatal; a autonomia relativa do Estado; as relações entre Estado e sociedade civil; a *performance* do Estado (IANONI, 2014:87)

Na África do Sul, de acordo com Maserumule (2010), o conceito de Estado Desenvolvimentista foi introduzido pelo ANC em seus discursos acerca da atuação de um Estado democrático. Em 1996, no documento *The State and Social Transformation*<sup>22</sup>, o ANC apontou o Estado Desenvolvimentista como o tipo de Estado que deveria ser construído na África do Sul para remover as barreiras impostas aos africanos durante o apartheid. O ANC apresentava as políticas sócio-econômicas elaboradas no RDP como o caminho para a efetivação de um Estado forte que desempenharia um papel de liderança na criação de uma economia forte e dinâmica,

---

<sup>22</sup> *The State and Social Transformation* (1996) é um documento no qual o ANC apresentou seu pensamento, como partido no poder, acerca do tipo de Estado que deveria ser construído na África do Sul. Em outras palavras, o documento expunha alguns princípios que orientariam as políticas governamentais.

para lidar com as desigualdades sociais, políticas e econômicas legadas do apartheid (MASERUMULE, 2010).

No início da década de 1990, de acordo com Fine (2011), o discurso a favor do Estado Desenvolvimentista se configurava como um dos principais pilares da crítica ao Consenso de Washington. A crise nos países asiáticos nos anos de 1997 e 1998 desencadeou uma série de suspeitas em relação ao Estado Desenvolvimentista, contribuindo para que nos anos 2000 diminuíssem o número de países orientados pelos ideais desenvolvimentistas.

Dessa forma a possibilidade de transferência de um modelo de Estado Desenvolvimentista de um país para outro, tornou-se uma questão na literatura sobre esse tipo de Estado. Johnson (1982) argumenta que embora o Estado Desenvolvimentista seja particular a um tempo e espaço se uma ideia geral é transferida, as transposições mecânicas de instituições e políticas de um país para outro tendem a falhar (IANONI, 2014).

Mkandawire (2001) ressalta que a maior parte da literatura que se dedicou a analisar o Estado desenvolvimentista em países africanos, o fez baseada em comparações individuais entre os estados africanos e a idealização realizada em outros estados. Para o autor, essas comparações ocultaram a performance dos Estados africanos, pois privilegiou os enunciados normativos sobre o que os Estados deveriam ser em detrimento de análises concretas de suas características.

Nessa dissertação não “acreditamos” em um modelo universal de Estado desenvolvimentista, e também não temos o interesse de enquadrar o Estado sul-africano em nenhuma tipologia específica de ED. No próximo tópico temos como objetivo descrever as políticas rurais criadas no governo de Jacob Zuma, sob a égide de um Estado que se autointitula desenvolvimentista.

#### **1.4.1-As novas políticas rurais**

Nos primeiros dias de governo, o novo presidente declarou em discursos e documentos oficiais cinco áreas estratégicas de atuação de seu governo, a saber, “Desenvolvimento Rural, Segurança Alimentar e Reforma da terra”, “Criação de trabalhos decentes e modos sustentáveis de vida”; “Educação”; “Saúde”; e “A luta

contra o crime e a corrupção” (DEPARTMENT OF RURAL DEVELOPMENT AND LAND REFORM, 2009).

Para as áreas rurais, o discurso estava direcionado para os investimento em políticas de “desenvolvimento rural” como solução para os problemas fundiários do país (FIKENI, 2008). No primeiro ano de governo, o *Department of Land Affairs* foi substituído pelo *Department of Rural Development and Land Reform (Departamento)* e pelo *Department of Fisheries, Agriculture and Forestry*. O *Departamento* foi a primeira instituição voltada, especificamente, para o desenvolvimento das áreas rurais no país. O novo Departamento ficou à frente de uma reforma das bases jurídicas sobre terra na África do Sul.

Em dezembro de 2010, o *Departamento* propôs um projeto de lei denominado de *Land Tenure Security Bill (LTSB)*, que tinha como objetivo mudar o sistema de posse vigente, até então, na África do sul, envolvendo reformulações nos mecanismos legais e políticos que regem a propriedade, visando alinhá-las com o “desenvolvimento econômico nacional e global” (DEPARTMENT OF RURAL DEVELOPMENT AND LAND REFORM, 2010). Esse projeto foi alvo de críticas de grupos diversos e não se tornou lei até o presente momento.

Apesar da criação do LTSB, o interesse do *Departamento* de realizar uma “reforma das bases jurídicas sobre terra”, só fica nítido no ano seguinte quando é anunciado a criação de um *Green Paper on Land Reform*. Na introdução, afirmamos que o *Green Paper* ocupou um papel central nesse processo de reforma das bases jurídicas sobre terra, porém não adentramos nos motivos que faziam esse documento tão importante. Uma melhor explicação do papel desse documento nas regulações sobre terra, requer uma digressão sobre alguns aspectos do processo legislativo no país.

Na África do Sul, as legislações devem obedecer orientações da Constituição e de um *White Paper* (documento constituído por orientações e princípios que deve guiar a implementação de políticas para uma determinada área). A formulação de um *White Paper* é precedida da criação de um *Green Paper* que consiste em um **documento de discussão** produzido por um departamento que apresenta propostas dos princípios que poderão vir a constituir um *White Paper*. Uma das principais funções do *Green Paper* é propiciar uma negociação entre a proposta do partido vigente e a dos outros partidos, organizações não-governamentais e sociedade civil em geral. Após as negociações em

torno do *Green Paper*, um departamento cria o *White Paper*, este é debatido e aprovado pelo parlamento e pela comissão de ministros e depois retorna para o departamento que o propôs, para decisões finais.

Por sua vez, os *Bills* são versões preliminares de uma proposta de lei, de uma emenda constitucional ou mesmo uma revogação de uma lei ou emenda. Essa nomenclatura é atribuída após a apresentação ao parlamento, antes esse é um *draft bill*. E *Policies* são documentos que delineiam o que um determinado ministério espera alcançar, quais são os métodos e princípios que serão utilizados para alcançar determinados objetivos. Normalmente, os *policies* trazem no corpo do texto as leis que permitem que determinadas ações sejam realizadas. Esses são criados tendo como base resoluções advindas da conferência do partido no poder na qual são determinadas as visões, objetivos e direções que devem ser tomadas. Os *policies* propostos no governo de Jacob Zuma têm como base a conferência de Polokwane, realizada em 2007.

As propostas contidas no Green Paper foram aos poucos transformadas em projetos de novas leis e emendas a leis já existentes, totalizando 18 projetos de intervenção na regulação jurídica atual.

### **1.5 – Considerações Finais**

Neste capítulo buscamos descrever um panorama da história da África do Sul desde o colonialismo até o governo de Jacob Zuma. O principal objetivo desse capítulo foi mostrar para um leitor brasileiro a configuração de uma sociedade que teve a segregação racial como um dos principais organizadores da estrutura fundiária sul-africana. E como o governo sul-africano vem a mais de vinte anos tentando lidar com os problemas advindos desse período.

## **2 – O *Green Paper on Land Reform* e o debate público**

*Green Paper on Land Reform* (2011), conforme mencionado no capítulo anterior, é um documento consultivo que apresentou as propostas de políticas do *Departamento* visando promover uma negociação entre a visão do governo em exercício e outros segmentos da sociedade civil (partidos, ONG's, movimentos). O documento foi escrito em uma linguagem de manifesto político. Apresentou opiniões defendidas de forma enfática, por meio da exposição de problemas e soluções, apontando “culpados” e “vítimas”. Esse documento é um marco na regulação jurídica sobre terra no pós-apartheid pois traz em seu bojo novos sentidos para a política sobre terra, principalmente no que tange as políticas de reforma da terra e de desenvolvimento rural. No *White Paper* (1997), as políticas de reforma da terra e de desenvolvimento tinham como principal objetivo a redistribuição do território por meio de restituição de direitos perdidos durante o colonialismo e o apartheid. Por sua vez, o *Green Paper* (2011) incorpora a condicionalidade da produtividade para a redistribuição de terra, consolidando uma nova abordagem estatal.

Ao apresentar posições e suscitar discussões, o *Green Paper* (2011) se torna um espaço privilegiado de análise das justificativas do governo para a implementação de novas políticas sobre terra. Sua publicação foi sucedida por uma consulta pública, quando as organizações da sociedade civil direcionam críticas e apoios às propostas contidas no documento supracitado. A consulta pública teve duração de sete meses, nos quais ocorreram uma série de debates e disputas nas arenas de discussão.

Esse capítulo possui dois objetivos gerais. Primeiramente analisar se o *Green Paper on Land Reform* (2011) apresenta sentidos para a política de reforma da terra distintos das bases legais construídas no governo Mandela. E, também, descrever as críticas de distintos grupos à forma como o governo de Jacob Zuma lida com a política referida. Para tal, focaremos nas situações de disputas entre diferentes atores (tais como ANC, DA, *Departamento*...), para legitimar os sentidos das políticas de reforma da terra e de desenvolvimento rural. Para Boltanski (2010), em momentos de disputas os atores são chamados a apresentar provas que comprovem a relevância de seus argumentos. Dessa forma, rastreamos – no nosso corpus documental (legislações, comentários ao *Green Paper*, reportagens, atas de reuniões) – as provas apresentadas pelos distintos atores para tornarem suas causas legítimas.

## 2.1- White Paper on South African Land Policy, 1997

Tendo em vista o objetivo de analisar as mudanças de sentido relacionados a reforma da terra na abordagem estatal. Iniciaremos esse capítulo com a descrição dos sentidos atribuídos a reforma da terra no *White Paper on South African Land Policy* (1997).

O *White Paper* resultou de dois anos e meio de consultas e discussões públicas (em resposta ao *Green Paper on South African Land Policy*-1996). O objetivo central desse documento era traduzir o compromisso do governo com a justiça social e com a redução da pobreza por meio dos programas de **reforma da terra e de desenvolvimento da terra** (WHITE PAPER ON SOUTH AFRICAN LAND POLICY, 1997).

A reforma da terra, segundo o *White Paper* (1997), tinha como objetivo corrigir as “injustiças” do apartheid, favorecer a “reconciliação nacional”, sustentar o crescimento econômico, melhorar o “bem-estar das famílias” e “aliviar a pobreza”. No documento, o objetivo de corrigir as “injustiças do passado” e “aliviar a pobreza” ocupam um lugar de destaque; o que fica evidente na citação abaixo:

The primary reason for the government's land reform measures is to redress the injustices of apartheid and to alleviate the impoverishment and suffering that it caused. Because of the enormity of the injustices, the measures proposed can only go a small way to compensate people for the loss of their land, their homes and their capital assets. The primary focus of land reform is the 'historically disadvantaged' – those who have been denied access to land and have been disinherited of their land rights (WHITE PAPER ON SOUTH AFRICAN LAND POLICY, 1997:34).

É importante ressaltar que os termos utilizados no fragmento do *White Paper* (1997) sugerem que a reforma da terra tinha como base a restituição de direitos, ou seja, o central aqui era resolver um problema de terra e não agrário. Esse tema já foi abordado por Rosa (2012), o autor compara os movimentos de Sem Terra no Brasil e na África do Sul. Enquanto, o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST), no Brasil, tinham a produtividade como justificativa legítima perante o Estado para reivindicar a redistribuição de terra. Na África do Sul, o *Landless People Movement* (LPM) tinha



como foco reverter as expropriações ocorridas durante o colonialismo e o apartheid. O autor afirma, a partir da análise comparativa dos movimentos, que na África do Sul os movimentos e o Estado lidam com uma questão de terra e no Brasil com uma questão agrícola.

Os objetivos aludidos acima são traduzidos nas vertentes da reforma da terra, expostas no capítulo anterior, a saber, *land redistribution*, *land restitution* e *land tenure reform*.

The government's land reform programme is made up of the following principal components:

@ Land Restitution, which involves returning land (or otherwise compensating victims) lost since 19 June 1913 because of racially discriminatory laws.

@ Land Redistribution makes it possible for poor and disadvantaged people to buy land with the help of a Settlement/Land Acquisition Grant.

@ Land Tenure Reform is the most complex area of land reform. It aims to bring all people occupying land under a unitary, legally validated system of landholding. It will devise secure forms of land tenure, help resolve tenure disputes and provide alternatives for people who are displaced in the process. (WHITE PAPER ON SOUTH AFRICA LAND POLICY, 1997)

O *White Paper* (1997) também apontou as políticas de **desenvolvimento da terra** como estratégias para reverter o legado do colonialismo e do apartheid nas áreas rurais.

The prime purpose of government's land development policy is to establish procedures to facilitate the release of appropriate public land for affordable housing, public services and productive as well as recreational purposes. In settlements which have been established in remote locations, without formal planning, land development involves upgrading services and infrastructure *in situ*. (White Paper on South African Land Policy, 1997:18)

O desenvolvimento da terra requer também um planejamento territorial para a África do Sul que reverta os resultados do planejamento rural do passado, mais especificamente, as alocações de terra injustas e o alto custo dos serviços nas áreas

rurais. O documento tratou esse processo como “complexo” pois requer a reestruturação das leis e das instituições que apoiaram o planejamento territorial do apartheid (WHITE PAPER ON SOUTH AFRICAN LAND POLICY, 1997).

No *White Paper* (1997), a reforma da terra e o desenvolvimento da terra são as estratégias apontadas para resolver os problemas fundiários do país. A principal justificativa para a criação de um programa de reforma da terra era reverter as expropriações realizadas durante o colonialismo e o apartheid. Sendo importante ressaltar, que no *White Paper* (1997) não tinha condicionalidade de uso da terra para a redistribuição. Em outras palavras, poderíamos dizer que nessas legislações o Estado reconhecia diferentes formas de apropriação da terra.

## **2.2– Reforma da terra para a “transformação agrária” e para o “desenvolvimento rural”**

As legislações propostas no governo de Jacob Zuma apresentam uma nova terminologia oficial, a saber, desenvolvimento rural e transformação agrária (JACOBS, 2012). Com a criação do *Green Paper*, em 2009, o desenvolvimento rural passou a ser apontado como o principal objetivo das políticas rurais e a transformação agrária o meio para alcançar tal objetivo.

Nos trabalhos que analisei, observa-se certa dificuldade, do ponto de vista teórico, em conceituar o desenvolvimento rural. As posições sobre esse conceito variam muito de acordo com o tempo e o espaço abordados pelos distintos autores. Os pesquisadores Biggs e Ellis (2001) realizam o exercício de sintetizar, em forma de linha do tempo, os principais temas associados com o desenvolvimento, entre as décadas de 1950 e 2000. Segundo os autores supracitados, os principais temas utilizados para se referir ao desenvolvimento rural eram: modernização do campo (1950); mecanização do campo (1960/1970); crescimento com redistribuição, alívio da pobreza (1980); ajuste estrutural com retirada do Estado, redução da pobreza (1990); criação de um meio de vida sustentável, erradicação da pobreza (2000). Nessa “retrospectiva” dos sentidos do conceito, devemos acrescentar a emergência, em meados de 1980, do conceito de “desenvolvimento rural sustentável” como alternativa a um modelo orientado para o

crescimento econômico permanente e para o consumo descontrolado de recursos naturais não-renováveis (CAPORAL e COSTABEBER, 2003; ALMEIDA, 2009).

Frank Ellis (2000) define o conceito de desenvolvimento rural como um conjunto de ações e práticas que tem como objetivo reduzir a pobreza em áreas rurais e empoderar os moradores destas localidades para que sejam capazes de definir e controlar suas prioridades. O autor frisa que suas posições foram construídas com base em evidências empíricas de diferentes localidades em desenvolvimento, porém não nomeia esses lugares, o que sugere uma homogeneização das distintas experiências dos “países em desenvolvimento”. Faço notar também que essa generalização, com pretensões de abarcar vários países demonstra a pouca utilidade analítica do conceito.

A constante modificação dos sentidos atribuídos ao desenvolvimento rural é apontada, também, por Navarro (2001), ao analisar o caso brasileiro. O autor apresenta apenas um traço específico que acompanha as políticas abarcadas por esse termo, a “(...) ação previamente articulada que induz (ou pretende induzir) mudanças em um ambiente rural. Em consequência, o Estado nacional – ou seus níveis subnacionais – sempre esteve presente à frente de qualquer proposta de desenvolvimento rural, como seu agente principal” (NAVARRO, 2001: 88).

Na África do Sul, de acordo com Mogashoa (2011), as políticas de reforma da terra e de desenvolvimento rural, estabelecidas com o início da democracia, foram construídas de modo desarticulado. Para a autora, a reforma da terra buscava corrigir as injustiças históricas de discriminação racial e econômica, se limitando à transferência de terras sem conexão com as políticas de desenvolvimento rural que almejavam a promoção de condições socioeconômicas (tais como saneamento básico, educação e etc.). Olivier et al. (2010) identificam três momentos distintos de formulação e implementação de políticas de desenvolvimento rural. O primeiro momento (1994 – 2000) foi marcado pela vigência do *The Reconstruction and Development Programme*. O segundo momento (2000 – 2009) tem como documento orientador o *The Integrated Sustainable Rural Development Strategy*<sup>23</sup>. A chegada de Jacob Zuma a presidência, em abril de 2009, dá início a uma terceira fase sob a orientação do *Comprehensive Rural Development Programme*.

---

23

Hall (2010) e Mogashoa (2011) entendem a criação do *Departamento* como um reconhecimento do Estado da desarticulação que ocorria entre os dois conceitos e como uma forma de se posicionar em favor dessa associação.

Quais são, então, os fatores que compõe o conceito de desenvolvimento rural para o DRDRL? Não encontramos nos documentos analisados uma conceitualização explícita de desenvolvimento rural, a resposta a essa pergunta será construída pela junção de formulações contidas em diferentes documentos. Primeiramente, abordaremos quais os aspectos que indicam desenvolvimento para o *Departamento*.

(...) 'development indicators in this Draft Green Paper are 'shared growth and prosperity, full employment, relative income equality and cultural progress'; and, those for 'under-development' are 'poverty, unemployment, relative income inequality and cultural backwardness'. It is, thus, submitted here that these two opposing socio-economic pillars, development and under-development, are a direct function of certain political choices and decisions, as well as certain administrative traditions and institutions, processes and procedures. (Green Paper on Land Reform, 2011: 3)

No *Green Paper* (2011), os indicadores de desenvolvimento – especificamente crescimento, prosperidade, pleno emprego, igualdade de renda relativa e progresso cultural – seriam alcançados pelo aumento do uso produtivo da terra. O discurso produtivista presente nas novas leis fica evidente na meta estabelecida pelo Governo de tornar as fazendas beneficiadas pela reforma da terra “100% produtivas”.

A Recapitalisation and Development Programme. The goal of this Programme is to ensure that all land reform farms are 100% productive. It focuses on all land reform farms acquired through state funds since 1994, as well as small-holder farms which had been privately acquired, but the new owners have had no means of keeping them productive. (Green Paper on Land Reform, 2011)

O objetivo, mesmo que retórico, de tornar as fazendas adquiridas pelo programa de reforma da terra “100% produtivas” é o primeiro indício da utilização da produtividade como condicionalidade para redistribuição de terra.

Além da produtividade, um segundo aspecto a ser considerado na concepção de desenvolvimento rural do *Departamento* é o papel atribuído ao “Estado” de guiar, por meio de instituições e práticas administrativas, o processo de desenvolvimento ou a permanência do subdesenvolvimento. Um melhor entendimento do papel a ser desempenhado pelo Estado requer compreendermos a estratégia de atuação proposta para promover o desenvolvimento rural por meio da transformação agrária. Segue duas passagens de documentos, com a definição de transformação agrária:

Agrarian Transformation shall mean rapid and fundamental change in the power relations between land (as well as other natural resources, livestock and cropping) and the community. (CRDP, 2009: 13)

Agrarian transformation includes increasing all types of agricultural production, optimal and sustainable use of natural resources; the use of appropriate technologies; food security; and improving the quality of life for each rural household. (CRDP, 2009:1)

O “sentido” da transformação agrária fica mais evidente no CRDP. Nele se postula que a transformação agrária e o desenvolvimento rural deverão ser alcançados pelo investimento em “infraestrutura econômica e social”. A “infraestrutura econômica” deverá ser promovida pela criação de estradas, rodovias, portos, salões de ordenha, hortas comunitárias, redes de transporte e redistribuição, sistema de irrigação para pequenos agricultores, sistemas de gestão de água, redes de comunicação (linhas fixas, celulares, rádios, TV, etc.); a eletrificação das áreas rurais e implantação de correios e cafés com acesso à internet. No que tange à infraestrutura social, as propostas consistem na criação de um sistema de saneamento e lavagem; acesso a clínicas de saúde; desenvolvimento de instalações desportivas e de lazer, especialmente para mulheres e para a juventude; bibliotecas rurais; reabilitação e desenvolvimento das escolas; criação de museus e salões comunitários (CRDP, 2009).

Os elementos que constituem as modificações na “infraestrutura econômica e social” das áreas rurais demonstram que a despeito da existência de um departamento voltado, especificamente, para a agricultura, o *Departamento* tem como objetivo primordial a criação de uma estrutura para a exploração agrícola da terra. A centralidade

das questões agrícolas corrobora com a visão produtivista demonstrada pelos indicativos de desenvolvimento.

A proeminência que os termos “desenvolvimento rural” e “transformação agrária” ganham em relação ao termo “reforma da terra” no jargão estatal sul-africano, por si só, constitui uma evidência da mudança de orientação das políticas sobre terra. A diferenciação conceitual entre reforma da terra e transformação agrária no caso sul-africano, realizada por Mayende (2010), corrobora nosso argumento. Para a autora, reforma da terra refere-se essencialmente as intervenções lideradas pelo Estado com o objetivo principal de garantir os direitos e promover equidade em termos de acesso à terra e a padrões de propriedade, e garantir a segurança da posse para grupos vulneráveis que no caso sul-africano são *labour tenants*, *farm workers* e residentes de áreas comunais. Em contrapartida, transformação agrária refere-se a medidas destinadas a alcançar a equidade através da redistribuição de terras com o propósito de transformação, reorganização e reforço do processo de produção agrícola. Esse conceito se refere também ao processo de mudança das relações de produção e configurações de classe no campo, bem como um ordenamento mais abrangente e demograficamente representativo na distribuição dos benefícios da economia agrária.

### **2.3 – Afinal, por que “desenvolvimento rural”? Justificativa dos novos princípios da reforma da terra**

“Desracialização da economia rural”, “alocação de terra democrática e equitativa no que concerne a classe, raça e gênero” e “disciplina de produção voltada para a segurança alimentar” são apresentados no *Green Paper* como os princípios da reforma da terra. O colonialismo e o apartheid, como descrito no primeiro capítulo, restringiram o direito de posse e propriedade da população negra, resultando em uma estrutura fundiária racialmente dividida. De modo que, atualmente, falar de “desracialização da economia rural” significa, em última instância, possibilitar o acesso da população negra à cadeia de produção agropecuária. O segundo princípio, “a alocação de terra democrática e equitativa”, ressalta que a redistribuição da terra deve levar em consideração raça, classe e gênero. Por sua vez, o princípio da “disciplina de produção voltada para a segurança alimentar” frisa a importância da produtividade agrícola nesse processo de “democratização do uso e posse da terra” na África do Sul.

Todos os argumentos utilizados para justificar as novas políticas fazem alusão aos três princípios supracitados que funcionam como fios condutores das justificativas acerca da implementação de uma política de desenvolvimento rural na África do Sul. No *Green Paper*, as justificativas das novas políticas gravitam em torno de dois eixos, a saber, resolver os problemas advindos do apartheid – especificamente, reintegração das terras perdidas através da força ou dolo e restauração da cultura indígena – e manter a produção agrícola (GREEN PAPER ON LAND REFORM, 2011). O dilema continua sendo como criar uma política que abarque os objetivos da reforma da terra com uma política de desenvolvimento rural.

No primeiro parágrafo do *Green Paper*, apresenta-se a seguinte máxima: “A soberania nacional é definida em termos de terra. Mesmo sem ser consagrada na lei suprema do país, a Constituição, a terra é um patrimônio nacional<sup>24</sup>” (Green Paper on Land Reform, 2011:1). Nessa afirmação a terra é entendida como um elemento articulador da nação. Partindo desse pressuposto, uma das justificativas apresentadas para legitimar as mudanças nas relações de terra (sistemas e padrões de controle e propriedade da terra) é a promoção de uma “coesão social”. A análise da lógica interna do texto nos permite afirmar que o termo “coesão social” faz menção ao país e a sua unidade – principalmente, por meio dos objetivos de instalar uma unidade nacional, cidadania compartilhada e autonomia na prestação de serviços.

Apesar do texto estabelecer uma estreita relação entre a terra e a nação, ressalta-se que é uma relação diferente da ordem dos símbolos nacionais.

It is not just about allegiance to national symbols, e.g. the National Anthem and Flag, important as they are in the modern state context. It is part of a people’s expression of themselves, for themselves and of themselves. It is a way of life, integrally linked to land. If you denied African people (a definition which includes the San and the Khoi) access to, and, or, ownership of, land, as has been the case under both colonialism and Apartheid in South Africa, you have effectively destroyed the very foundation of their existence. (GREEN PAPER ON LAND REFORM, 2011:2)

---

<sup>24</sup> “National sovereignty is defined in terms of land. Even without it being enshrined in the country’s supreme law, the Constitution, land is a national asset.”

A terra, na citação acima, aparece como um elemento fundante das pessoas na África. É interessante ressaltar que essa compreensão da terra como um elemento que transcende os símbolos nacionais traz para a narrativa do *Green Paper* o colonialismo e o apartheid. O documento, supracitado, afirma que o colonialismo na África do Sul teve dois alvos principais, a terra e as práticas culturais das pessoas. As expropriações de terra subjugarão as populações conquistadas, a fim de transformá-las em “vassalos” e “escravos”. Por sua vez, as práticas culturais, especialmente as culturas transversais, serviam como nexos de sociedades multiculturais.<sup>25</sup>

Em suma, podemos afirmar que o *Green Paper* aciona a história (mais especificamente, o colonialismo e o apartheid) e seus efeitos (tais como a transformação da população negra em “vassalos” e “escravos”) para legitimar “a coesão social” como uma justificativa das novas políticas. A sua utilização pode ser entendida como uma manobra de engrandecimento de sua causa. Embora, o colonialismo e o apartheid, no *Green Paper*, não são agenciados apenas para legitimar a coesão social, como podemos ver na citação abaixo:

Colonialism and Apartheid sought at all times, and by all means to destroy this mutuality amongst peoples of different cultures, but constituting the same society. Of all such means used, the Natives Land Act, Act no. 27 of 1913, and the migrant labour system are the ones which wreaked the most havoc in African rural communities, by seriously undermining the virtues of Ubuntu, as people lost their basic expression of it – the ability to give / *izinwe* – which disappeared with the loss of their land. They could no longer produce enough food to feed themselves as families; nor could they keep livestock. They had to survive on meager or slave wages, which could hardly meet their own family needs, let alone being generous and readily share with neighbours. Colonialism and Apartheid brutalized African people, turning them hostage to perennial hunger and want, and related diseases and social strifes and disorders. Rural development, agrarian change and land reform must be a catalyst in the ANC government’s mission to reverse this situation. (GREEN PAPER ON LAND REFORM, 2011:2)

---

<sup>25</sup> Ainda de acordo com o *Green Paper*, o Ubuntu era a cultura transversal que permitia, nas sociedades sul-africanas, que povos de diferentes culturas se mantivessem em uma mesma sociedade.



No parágrafo acima identificamos uma segunda justificativa para a implementação das novas políticas rurais. O colonialismo e o apartheid aparecem principalmente como causadores da fome – por meio das expropriações (*Natives Land Acts*, nº23 of 1913) e pelas péssimas condições de trabalho (sistema migratório de trabalho). A fome justifica o terceiro princípio da reforma da terra, apresentado no primeiro parágrafo dessa seção, “a disciplina de produção voltada para a segurança alimentar”.

Segundo Monteiro (2013), o princípio da segurança alimentar é o único que inova no âmbito das políticas rurais, ao introduzir a lógica produtivista no processo de reforma da terra. Em contrapartida, defendemos que os outros dois princípios (“Desracialização da economia rural” e “alocação de terra democrática e equitativa no que concerne a classe, raça e gênero”) também são inovadores pois já não possuem os mesmos sentidos de outrora. A mudança de sentido está expressa nos termos empregados. Já não é a terra que deve ser desracializada, e sim, a economia rural. A utilização da palavra terra é empregada nos princípios apenas associada ao verbo alocar, o que indica um sentido apenas de insumo, ou seja, terra apenas enquanto algo material que deve ser dividida em consonância com determinados critérios.

A diferença de sentidos fica mais evidente, se compararmos o *White Paper* (1997) e o *Green Paper* (2011). No primeiro tópico desta dissertação, mostramos que no *White paper* (1997) a restituição dos direitos à terra, usurpados durante o colonialismo e o apartheid é central na política de reforma da terra. Como podemos ver no fragmento abaixo:

Land is an important and sensitive issue to all South Africans. It is a finite resource which binds all together in a common destiny. As a cornerstone for reconstruction and development, a land policy for the country needs to deal effectively with:

- @ the injustices of racially based land dispossession of the past;
- @ the need for a more equitable distribution of land ownership;
- @ the need for land reform to reduce poverty and contribute to economic growth;
- @ security of tenure for all (White Paper on Land Reform, 1997: 31)

Já no *Green Paper* (2011) um ponto central da reforma da terra é não interferir na produção agrícola.

6.1 In articulating this improved trajectory for land reform, a set of proposals is advanced, which attempts to:

(a) improve on past and current land reform perspectives, without significantly disrupting agricultural production and food security; and,

(b) to avoid or minimise land redistribution and restitution which do not generate sustainable livelihoods, employment and incomes.(GREEN PAPER ON LAND REFORM, 2011:5)

No fragmento acima, o *Departamento* ao conceitualizar o que seria uma trajetória melhorada da reforma da terra, atribui uma escala de relevância entre a política de reforma da terra vigente até aquele momento e a proposta no *Green Paper* . Nota-se que o objetivo de não perturbar a produção e a segurança alimentar é o ponto de virada, que legitima as propostas do *Green Paper* como uma trajetória mais eficiente. E os objetivos de gerar meios de vida sustentável, renda e emprego ratificam o interesse do *Departamento* em transformar a reforma da terra em uma política de desenvolvimento rural. Em suma, a produtividade é tomada como uma grandeza capaz de avaliar a eficácia da reforma da terra.

Aqui podemos perceber que os princípios - “Desracialização da economia rural” e “alocação de terra democrática e equitativa no que concerne a classe, raça e gênero” - já não possuem apenas o sentido de redefinição do território. A redefinição do território, agora, está condicionada à produção agrícola. O colonialismo e o apartheid também possuem sentidos distintos nos dois grupos de legislações. Se nas legislações criadas no governo Mandela, o colonialismo e o apartheid eram utilizados para justificar a restituição das terras que foram roubadas nesse período; nas legislações pós-2009, o colonialismo e o apartheid são acionados para tratar o problema da fome e da coesão social, ou seja, como uma justificativa para condicionar a terra à produtividade.

Até esse momento, buscamos, nesta seção, compreender os princípios e as justificativas para as mudanças na reforma da terra apresentados no *Green Paper* .

Doravante, extrapolaremos os limites da letra da lei e nos focaremos em algumas disputas públicas suscitadas pela publicação do documento supracitado.

#### **2.4 - A consulta pública sobre o Green Paper on Land Reform (2011)**

O *Green Paper on Land Reform*<sup>26</sup> possui onze páginas. É dividido em dez tópicos: (1) Introdução; (2) Afirmação do problema; (3) Visão da reforma da terra; (4) Princípios fundamentais da reforma da terra; (5) Desafios atuais e pontos fracos: justificativas para a mudança; (6) Uma trajetória aprimorada para a reforma da terra; (7) Orientação estratégica da reforma da terra; (8) Experiência de reforma da terra em outros lugares; (9) Desafios e limitações; (10) Sumário e conclusão.

O documento foi formulado pelo *Departamento* e enviado para avaliação do *Cabinet*<sup>27</sup>. Em 23 de agosto de 2011, a referida instituição aprovou o *Green Paper*. No dia 31 do mesmo mês este foi publicado para apreciação da população. A publicação do documento iniciou o período denominado de consulta pública, ou seja, o momento destinado a organizações da sociedade civil direcionarem críticas e apoios às propostas contidas no *Green Paper*. A consulta pública foi realizada por distintos meios, mais especificamente, por comentários enviados ao *Departamento* por e-mail ou fax<sup>28</sup>; em reuniões organizadas pelo *Departamento* em cada uma das províncias da África do Sul nas quais participantes dos grupos de interesse poderiam realizar seus comentários de forma oral; e em reuniões de um fórum composto por acadêmicos, representantes de organizações de agricultores, lideranças tradicionais e do governo, denominado de *The National Reference Group* (NAREG).

---

<sup>26</sup>O *Green Paper on Land Reform* possui onze versões oficiais escritas nas seguintes línguas oficiais do país: inglês, IsiNdebele, Siswati, IsiXhosa, IsiZulu, SePedi, Sesotho, Setswana, TshiVenda, XiTsonga e africânes. Todas essas versões podem ser acessadas no site do *Department of Rural Development and Land Reform*.

<sup>27</sup> Cabinet é um órgão do governo nacional que representa o poder executivo do país, este é liderado pelo conselho de ministros composto pelo presidente, vice-presidente e vários ministros nomeados pelo

<sup>28</sup> O email destinado ao envio de críticas era: [landreformgreenpaper@ruraldevelopment.gov.za](mailto:landreformgreenpaper@ruraldevelopment.gov.za). E o fax era: 0862413517.

A consulta pública deveria ocorrer até o final do mês de novembro de 2011. Porém, o *Departamento* adiou este período por duas vezes segundo a alegação de que não houve tempo hábil para que os participantes da consulta realizassem uma leitura atenta que permitisse a realização de críticas que auxiliassem na construção deste documento. No primeiro adiamento, a consulta deveria acabar no mês de dezembro, porém esta só chegou ao fim no último dia de março de 2012.

O NAREG foi composto por seis grupos de trabalho, em consonância com as propostas do *Green Paper*. Após a reunião que o estabeleceu, aconteceram outras duas com todos os grupos de trabalho, no período que compreende setembro de 2011 a maio de 2012, a primeira ocorreu no dia 29 de novembro de 2011 e a segunda em 17 de fevereiro de 2012. O objetivo destas reuniões era apresentar os avanços das discussões realizadas por cada grupo de trabalho. Em alguns dos documentos e reportagens, por nós analisados, se menciona a existência de relatórios e atas, nos quais constam os relatos de todas as questões levantadas a respeito do *Green Paper*. Estes relatórios seriam de suma importância para este trabalho, pois, nos permitiriam mapear quem são os agentes que conseguiram acessar esse espaço de debate e nos ajudariam a traçar as disputas políticas no âmbito do NAREG em torno da criação das novas legislações de terra na África do Sul. Porém estes relatórios não foram disponibilizados na internet.



**Figura 6** – Reunião de abertura do NAREG(Retirada de: <http://www.ruraldevelopment.gov.za/galleries/2012/july/nareg-meeting/4119-dsc-0072?page=2> )

As críticas ao *Green Paper* não se restringiram apenas aos espaços oficiais de consulta pública, apresentados acima. A mídia sul-africana também se constituiu como um importante espaço de discussão (no sentido lato do termo, tendo em vista que as falas veiculadas nos jornais eram respondidas por agentes estatais, por exemplo) sobre o tema. Segue abaixo, algumas das manchetes veiculadas em jornais de grande circulação na África do Sul:

<b>Título da Reportagem</b>		<b>Data de Publicação</b>
01	ANC planning Clampdown on commercial farmers – TAU SA	12/01/2011

02	Land Reform requires careful handling – Jacob Zuma	27/06/2011
03	Green Paper a green monster - SAIRR	01/09/2011
04	Still hope for land reform	01/09/2011
05	State not capable of farming, or maning land – Agri SA	01/09/2011
06	Draft land reform deemed unconstitutional	08/09/2011
07	Nkwinti accepts Green Paper is unconstitutional	08/09/2011
08	Change Constitution to suit land reform - Nkwinti	20/09/2011
09	Grey fog in a green paper	25/09/2011
10	South Africa: Minister Nkwinti must clarify NDP's contradictions of green paper	16/11/2011
11	Land reform green paper unsalvageable	11/12/2011
12	Land reform green paper will undermine constitution	03/01/2012

**Tabela 1** – Lista de reportagens<sup>29</sup>

<sup>29</sup>As reportagens mencionadas na tabela podem ser encontradas nos seguintes sites:

**01- Retirada de:**

<http://www.politicsweb.co.za/politicsweb/view/politicsweb/en/page71654oid=217016&sn=Detail&pid=71616> ;Data/ hora: 1/1/2012; 17:47.

**02- Retirado de:**

<http://www.politicsweb.co.za/politicsweb/view/politicsweb/en/page72308oid=242978&sn=Marketingweb+detail&pid=90389> ;Data/ hora: 6/1/2012; 16:56.

**03- Retirado de:**

<http://www.politicsweb.co.za/politicsweb/view/politicsweb/en/page72308oid=254005&sn=Marketingweb+detail&pid=90389> ;Data/hora: 9/1/2012; 9:34.

**04- Retirado de:** <http://www.businessday.co.za/articles/Content.aspx?id=152202> ;Data/hora: 9/1/2012; 9:29.

**05-Retirado de:**

<http://www.politicsweb.co.za/politicsweb/view/politicsweb/en/page72308oid=253997&sn=Marketingweb+detail&pid=90389> ;Data/hora: 9/1/2012; 9:36.

**06- Retirado de:** <http://www.eprop.co.za/news/article.aspx?idArticle=14129> ;Data/ hora: 9/1/2012;11:27.

**07- Retirado de:**

<http://www.politicsweb.co.za/politicsweb/view/politicsweb/en/page72308oid=257121&sn=Marketingweb>

A tabela com as manchetes de jornais ilustram as críticas direcionadas ao documento. As manchetes vieram acompanhadas da data de publicação para demonstrar que esse tema ficou em evidência na mídia da África do Sul por mais de um ano.

## 2.5 – Críticas aos novos princípios da reforma da terra

No que tange aos princípios da reforma da terra, a principal crítica direcionada ao *Green Paper* refere-se “ao diagnóstico do problema”, ou seja, à construção argumentativa que trata os problemas do meio rural como resultados de um passado de despossessões. Os principais formuladores dessas críticas foram o DA, a AFRIFORUM<sup>30</sup> e a AGRISA<sup>31</sup>.

---

[+detail&pid=90389](#) ;Data/hora:10/1/2012;22:22.

08- Retirado de:<http://www.businesslive.co.za/southafrica/2011/09/20/change-constitution-to-suit-land-reform---nkwinti> ;Data/hora:10/1/2012;22:26.

09- Retirado de: <http://www.timeslive.co.za/opinion/commentary/2011/09/25/grey-fog-in-a-green-paper>; Data/hora:10/1/2012;22:44.

10- Retirada de: <http://allafrica.com/stories/201111170414.html> ;Data/ hora: 16/2/2012;23:41.

11- Retirada de:  
<http://www.politicsweb.co.za/politicsweb/view/politicsweb/en/page72308oid=271224&sn=Marketingweb+detail&pid=90389> ; Data/ hora: 16/2/2012;00:05.

12- Retirado de: <http://www.politicsweb.co.za/politicsweb/view/politicsweb/en/page71654?oid=283859&sn=Detail>; Data/Hora: 15/3/2012;15:42.

<sup>30</sup>A AFRIFORUM é uma organização não-governamental que trabalha pelos direitos civis dos afrikaners.

<sup>31</sup>A AGRI SA é a maior organização de agricultores comerciais da África do Sul, com representantes em todos os estados sul-africanos. A organização visa promover a rentabilidade e a estabilidade de produtores agrícolas comerciais e agroindustriais. Esta foi criada em 1904, e aceitava apenas associados brancos englobados na categoria de grandes proprietários. “Atualmente possui mais de 70.000 fazendeiros comerciais de pequena e grande escala associados ao grupo, incluindo alguns indivíduos negros. No entanto, todos os cargos de liderança da organização são preenchidos por pessoas de cor branca, representando os interesses dos fazendeiros brancos.” (GOTLIB, 2007:49)

Em uma reunião da Comissão do parlamento<sup>32</sup>, no dia 19 de setembro de 2011, os representantes do DA afirmaram que o *Green Paper* era baseado em um diagnóstico muito particular, que repartia a culpa dos problemas rurais entre o colonialismo, o apartheid e a Lei de Terras de 1913. O DA criticou a ausência de um relato sobre os erros cometidos pelas distintas presidências do ANC, nos últimos vinte anos. O partido ainda frisou que os problemas do rural não estavam somente relacionados ao apartheid e ao colonialismo, mas, também, às políticas ineficazes adotadas pelo governo. Essa posição foi manifestada, também, em um comentário formal do DA sobre o *Green Paper*.

It is true that land reform in South Africa is failing. But the main cause of this failure is to be found in the present: poor ANC government policy and a management and implementation process which is all but crippled by corruption, poor planning, and financial mismanagement. (Retirado de: <http://www.politicsweb.co.za/politicsweb/view/politicsweb/en/page72308=255688&sn=Marketingweb+detailπd=90389>, Acesso em: 10/1/2012; 22:08.)

A ausência de uma reflexão sobre as responsabilidades do ANC são centrais também nas críticas formuladas pela AFRIFORUM e pela AGRISA. Deixemos que a declaração da AFRIFORUM exponha o posicionamento dessa organização:

The Green Paper is based on the assumption by Government that the principle of willing buyer and willing seller is not feasible, and blames the failures of this policy on the farmers. This is a misguided assertion that ignores the bureaucratic failures and corruption on Government's side. (Reportagem retirada de: <http://www.politicsweb.co.za/politicsweb/view/politicsweb/en/page71654?oid=273433&sn=Detailπd=71616>, Acesso em: 20/2/2012; 17:02.)

---

<sup>32</sup>A ata e o áudio da Comissão do Parlamento estão disponíveis em: <https://pmg.org.za/committee-meeting/13424/>.



Por sua vez, o vice-presidente da AGRI SA declarou, no dia 10 de novembro de 2011, que o ANC deveria reformular as políticas do *Green Paper* com base em fatos científicos, e com o objetivo de promover investimentos na produção agrícola e na sustentabilidade<sup>33</sup>.

Nas críticas aludidas acima, os opositores ao governo mobilizaram em seus argumentos grandezas como – corrupção, políticas ineficazes, falhas burocráticas – para dissociar os problemas fundiários atuais dos erros do passado (cometidos por brancos) e associá-los aos vinte anos de governo do ANC. Em outras palavras, para utilizar os termos metodológicos empregados nesse texto, as críticas dos opositores ao governo miraram a base das justificativas apresentadas no *Green Paper* (colonialismo e apartheid), e não, seus princípios (“Desracialização da economia rural”, “alocação de terra democrática e equitativa no que concerne a classe, raça e gênero” e “disciplina de produção voltada para a segurança alimentar”).

As manobras realizadas pelos opositores, especialmente a crítica à gênese (colonialismo/ apartheid), visavam demonstrar que essas grandezas não possuíam mais agência no atual contexto. Os opositores objetivavam a retirada dessas grandezas do texto da lei, tendo em vista que o governo utilizava o colonialismo e o apartheid para legitimar uma política direcionada para um grupo específico, a população negra. Os opositores do governo acionavam o argumento da “incapacidade” para afirmar que o problema do rural sul-africano não era uma questão racial, mas de “capacidade” - seja a “incapacidade administrativa” do ANC ou a “incapacidade produtiva” dos beneficiários da reforma da terra. A retirada das grandezas colonialismo e apartheid resultaria na produtividade como única condicionalidade da redistribuição de terra.

A justificativa da produtividade como uma categoria a ser utilizada “para todos”, remete ao conceito de “ponto zero”, forjado por Castro-Gómez (2005). O ponto zero é um imaginário no qual concebe o lugar de fala de determinados grupos como revestido de uma pretensa neutralidade. Isto é, o ponto zero é uma construção argumentativa que encobre o ponto de vista de determinados grupos e os apresenta como universal, neutro, deslocado. No contexto de nossa pesquisa, a produtividade como única

---

<sup>33</sup> Retirado de:

<http://www.politicsweb.co.za/politicsweb/view/politicsweb/en/page72308oid=253997&sn=Marketingweb+detailπd=90389>, Acesso em: 1/6/2012.

condicionalidade é tratada como algo que traria benefícios a todos e não apenas aos brancos e tampouco somente aos negros.

Representantes do *Departamento* responderam as críticas supracitadas, em diferentes eventos públicos. Na Comissão do Parlamento, no dia 19 de setembro de 2011, o Ministro e o Vice-ministro do referido Departamento, respectivamente Gugile Nkwitin e Thulas Nxesi, responderam as críticas do DA. Os representantes do *Departamento* argumentaram que o “diagnóstico do problema” apresentado no *Green Paper* não era tão limitado quanto o DA apontava. Para defender seu argumento, os representantes disseram que realizaram uma avaliação das terras transferidas por meio da reforma da terra. Segundo eles, se alguns proprietários negros realmente falharam foi porque o apartheid despejou o povo negro das áreas rurais e simultaneamente negou-lhes acesso significativo à terra agrícolas produtivas. Thulas Nxesi utilizou o mapa da degradação da terra na África do Sul como prova de que as *homelands* tinham pouca terra arável. Em meio ao argumento acima apresentado, o vice-ministro assumiu que terras transferidas sem o fornecimento de treinamento e suporte técnico geram fracasso. Contudo, ressaltou que não se pode fugir dos danos realizados antes de 1994. O Ministro Gugile Nkwitin ainda completou a percepção de que as legislações não estavam sendo plenamente aplicadas não era uma exclusividade do ANC ou do DA, e sim, da sociedade como um todo<sup>34</sup>.

Na votação do orçamento do *Departamento*, Thulas Nxesi, vice-ministro do departamento supracitado, rebate às organizações de agricultura comercial. O vice-ministro declarou que a principal estratégia para resolver o problema da fome e da falta de acesso à terra é compartilhar a terra entre aqueles que nela trabalham; e, segundo ele, esta é a estratégia defendida no *Green Paper* por meio do incentivo à disciplina de produção e segurança alimentar. Ele ressaltou que este não é um ataque à AGRI SA mas sim à segregação existente ao longo do tempo. E acrescentou que o país deve resolver o problema da reforma da terra e da redistribuição rapidamente, pois o país enfrenta possibilidades reais de “invasões” de terra<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Retirado de :<https://pmg.org.za/committee-meeting/13424/>; Acesso em 6/1/2015; 17:30.

<sup>35</sup>Retirado de:  
<http://www.politicsweb.co.za/politicsweb/view/politicsweb/en/page72308oid=240074&sn=Marketingweb+detailπd=90389> ; Acesso em :6/1/2012; 16:32.

## 2.6- O que muda com os novos princípios?

O tópico 5 do *Green Paper*, denominado “Desafios atuais e fraquezas: justificativas para a mudança”, elucidou oito “problemas” a serem enfrentados com as políticas propostas no documento. Os problemas são:

- (1) O modelo de aquisição de terras willing-buyer, willing-seller;
- (2) Um sistema fragmentado de apoio aos beneficiários da reforma da terra;
- (3) A seleção dos beneficiários para o programa de redistribuição de terra;
- (4) A administração e gestão da terra, especialmente nas áreas comunais;
- (5) O cumprimento do objetivo de redistribuir 30% do território sul-africano até 2014;
- (6) O declínio da contribuição da agricultura para o PIB;
- (7) O aumento do desemprego rural;
- (8) Um modelo de restituição de terra e um sistema de suporte problemáticos;

Após apresentar os desafios, descritos acima, o *Green Paper* explicitou suas propostas de modificações nas políticas. A mudança no sistema de posse aparece como um dos principais objetivos das novas legislações. No próximo item descreveremos as propostas do *Green Paper* para o sistema de posse.

### 2.6.1-Sistema de posse

“Nós devemos, e iremos, rever fundamentalmente o sistema de posse da terra atual, durante o *Medium Term Strategic Framework* (MTSF)”<sup>36</sup> (*Green Paper On Land Reform*, 2011:1). Essa preocupação em promover mudanças no sistema de posse em vigor é tratada no *Green Paper* como um pré-requisito para a efetivação da transformação agrária, do desenvolvimento rural e da reforma da terra. Nessa seção descreveremos as propostas de modificações no sistema de posse lançadas no governo de Jacob Zuma.

---

<sup>36</sup> We must, and shall, fundamentally review the current land tenure system during this Medium Term Strategic Framework (MTSF) period. (GREEN PAPER ON LAND REFORM, 2011:1)

O *Green Paper* propõe a criação de um **único sistema de posse com quatro níveis**. Esse sistema unificaria as múltiplas categorias de acesso à terra (estatal, privada, de estrangeiros e comum) já existentes nas legislações sul-africanas, atribuindo um regime de posse para cada uma das categorias. Essas formas de acesso são:

- 1- Terra pública e estatal: arrendamento;
- 2-Terras de propriedade privada: propriedade plena, com limite de extensão;
- 3-Terras pertencentes a estrangeiros: propriedade livre, com posse precária e obrigações/ condições a cumprir;
- 4-Propriedade Comum de Terra: propriedade comunal, com direitos de uso institucionalizados. A propriedade comunal será tratada em uma articulação política separada devido a sua complexidade evidenciada na recente anulação do “*Communal Land Rights Act*”(CLARA).(Green Paper On Land Reform, 2011:5)

Ao longo de todo o *Green Paper*, a única menção que se faz ao sistema de posse proposto é a citação apresentada acima. Erlank (2014) argumenta que o sistema possui características muito gerais e que não explicita como afetaria o atual sistema de posse e propriedade. Piennar (2014) tece alguns comentários sobre os níveis de posse da terra. Sobre o segundo nível, terra de propriedade privada, a autora pontua a utilização do termo “propriedade plena” em vez de apenas “propriedade”, pois o primeiro é utilizado geralmente para jurisdições de *common law* e a África do Sul é um “sistema misto”, no qual se mesclam jurisdições de direito civil e *commom law*. A autora sugere que a utilização do termo “propriedade plena” foi utilizado para diferenciar do termo “posse precária”, igualmente indefinido. Piennar (2014) critica também o fato da terra comunal, claramente a mais problemática, não ser abordada pelo *Green Paper*.

Em uma reunião do parlamento, no dia 19 de setembro de 2011, Annette Steyn, deputada do DA, acusou este sistema de posse de ser mais desigual do que o anterior pois provinha diferentes direitos para diferentes pessoas, além de dar muita ênfase na raça. A deputada direcionou duas perguntas aos representantes do ANC, primeiro

quando seria adotado um sistema mais igualitário, e quando teria um sistema no qual todas as pessoas seriam iguais <sup>37</sup>.

O representante do *Departamento* na reunião respondeu que o objetivo do novo sistema era se distanciar de um sistema de posse que proporcionava segurança de posse apenas para aqueles que possuíam o direito de propriedade. E prosseguiu afirmando que um sistema uniforme possibilitará que a segurança de posse perpassse os quatro níveis<sup>38</sup>.

Dos quatro níveis apresentados, a posse precária atribuída às terras pertencentes a estrangeiros foi o que suscitou um maior número de críticas, tanto na arena política quanto acadêmica.

De acordo com o relatório da AGRI SA, o grupo de trabalho do NAREG responsável pelas discussões do “único sistema de posse com quatro níveis” não chegou em acordos sobre a limitação da propriedade de terra estrangeira. No relatório explicita-se apenas a posição das associações patronais de agricultura. A AGRI SA e a *The Agricultural Business Chamber*<sup>39</sup> (AgBiz) opuseram-se ao limite de propriedade, sob o argumento de que é comprovado internacionalmente que os efeitos negativos desta atitude superam quaisquer efeitos positivos.

Apesar de “um único sistema de posse com quatro níveis” ser a única proposta explicitada para modificações no sistema de posse sul-africano, no item 6.2 alínea g, o *Green Paper* manifesta que o projeto de lei *Land Tenure Security Bill*<sup>40</sup>, doravante LTSB, deverá ser um dos pilares da reforma da terra. O LTSB é um projeto de lei, lançado pelo *Departamento* em 2010, com objetivo de propor mudanças no sistema de posse vigente, até então, na África do sul, envolvendo reformulações nos mecanismos legais e políticos que regem a propriedade, visando alinhá-las com o “desenvolvimento

---

<sup>37</sup>Green paper on Land Reform: briefing by Minister of Rural Development and Land Reform, 19 de setembro de 2011.

<sup>38</sup>Green paper on Land Reform: briefing by Minister of Rural Development and Land Reform, 19 de setembro de 2011.

<sup>39</sup> A *Agricultural Business Chamber* é uma associação do agronegócio. Eles agem no ambiente político e legislativo visando os interesses comerciais do agronegócio.

<sup>40</sup>O projeto de lei apresenta versão apenas em inglês.

econômico nacional e global”. O público alvo dessa legislação seriam os grupos em situação de posse insegurança, nomeadamente, os *farm-dwellers* e os *labour tenants*.

A lei possui um texto em anexo, denominado de *Memorandum on the objects of the land tenure security Bill*, no qual o *Departamento* apresenta os argumentos que legitimam a criação do LTSB. O LTSB, de acordo com o memorando, é uma resposta às diversas críticas as leis em vigor (ESTA E LTA) realizadas principalmente em dois eventos – o *The National Land Tenure Conference (2001)* e o *National Land Summit (2005)*. A criação do LTSB é justificada, principalmente, pelo reconhecimento da ineficácia do ESTA e do LTA. Esse reconhecimento ocorre por meio das seguintes grandezas: “fracasso das legislações”, “permanência das expulsões”, “disparidade no acesso à justiça” e “falta de assistência estatal”.

A principal proposta do LTSB consiste na criação de soluções *on-site* e *off-site* para o problema da insegurança de posse. As soluções denominadas de *on-site* consistiriam na reafirmação do direito de posse de outrem em uma propriedade privada, reguladas no ESTA e no LTA. As soluções *off-site* têm como foco a criação de “agrovilas”. As “agrovilas” são classificadas, no LTSB, como “medidas de desenvolvimento”, que visam a criação de suportes econômicos e sociais para o público beneficiário desse ato. O LTSB não define nitidamente o que se entende por “agrovilas” e como estas deveriam ser organizadas. Segue abaixo um fragmento que mais se aproxima de uma definição de “agrovilas”:

This may be achieved through situations such as one large farm or several farms providing land either through sale or donation to a Farm Worker's grouping, who could initially be the title deed holder for/ of the land. The State will also have the option to acquire farms primarily through voluntary purchase, or where State Land exists to use such, and as a last resort to acquire within the legal framework of expropriation with due compensation being paid. (DEPARTMENT OF RURAL DEVELOPMENT AND LAND REFORM, 2010: 6)

Como demonstrado acima, as “agrovilas” consistiriam em alternativas de alocação dos beneficiários da reforma da terra em um local distinto daqueles que lhes foram roubadas ou daqueles em que eles e suas famílias trabalharam e viveram por

longos períodos. Essa opção, mesmo enquanto via alternativa, indica uma intenção do *Departamento* em rever a sobreposição de posse e propriedade como o principal instrumento de reparação das expropriações de terra realizadas no passado. A solução para os conflitos advindos da coexistência de posse e propriedade – tais como expulsões construídas, discordância na realização de enterros – seriam legadas aos beneficiários da reforma da terra.

Um breve entendimento de como as “agrovilas” funcionariam nos ajuda a entender melhor como essa proposta se encaixaria nessa nova abordagem da reforma da terra.

Suitable land will be acquired to resettle persons on a long term basis Land in resettlement areas may be held under a temporary permit system, which confers land rights to the permit holder. Each settler is given permits such as to pasture livestock on a communal basis, to reside on a given plot and to cultivate arable plots. The period over which the permits are valid will be specified and beneficiaries will have the right of use of land for as long as he does not violate the provisions of the permits. Rules will be instituted to afford **the transfer in freehold title to those who make better use of allotted land**. In the absence of secure tenure, the inheritance procedures in the event of a death of beneficiary will be instituted. **Land may be taken away from non-performers.** (LAND TENURE SECURITY BILL, 2010: 49; *Grifo nossos*)

we must attend to the effect of tenure systems on agrarian and other sources of production and income, what economic use is made of common property resources, how the **land tenure system** intersect with markets for **land, capital, labour**, inputs and outputs, and the impact of land rights clarity or lack of it on investment. In this policy development, due cognisance is taken of the conditions for successful agricultural enterprise, i.e. land, labour, capital, market access, and management. (LAND TENURE SECURITY BILL, 2010: 44)

Como vimos na citação acima, a permanência nas “agro-vilas” dependeria de algumas condicionalidades. A grandeza “bom uso da terra” associada com a possibilidade de perder o direito de acesso à terra, caso não seja um “*non performers*”, ilustram a imposição do uso produtivo da terra. Relação entre sistema de posse que não interfira no mercado de terra, capital e trabalho e a imposição do uso produtivo da terra.

Ainda, sobre o LTSB, Monteiro (2013) aponta o “silêncio” desta lei sobre os enterros em fazendas particulares – tema que gera sérios conflitos nas áreas rurais e enfrenta forte oposição dos empresários. Esse fato pode ser tomado também como outra evidência do movimento do Estado em restringir a reforma da terra, nas bases legais, a sentidos produtivos.

A proposta de criação de “agro-vilas” não foi bem recebida por diversos grupos da sociedade civil sul-africana. Os fragmentos de reportagens citados abaixo podem ser tomados como exemplos dessas críticas:

The bill also proposed the establishment of so-called agri-villages as a substitute for tenure reform on farms. However, in the absence of any definition of this concept and clear and comprehensive details outlining what form these villages should take, there is a very real possibility that they will end up taking on the characteristics of apartheid-style dumping grounds. The bill does not provide any assurances that this will not happen. ( LAND RIGHTS LEGAL UNIT, 2010)

Nobody seems to like this bill. It has raised the ire of both of the constituencies whose interests it sets out to address: those who own commercial farms and those who live and work on them. Contrary to its name, the Land Tenure Security Bill appears to deal largely not with how to secure people’s land tenure, but rather how to manage their resettlement off farms. (HALL, 2011: 1)

A quantidade de críticas direcionadas ao LTSB contribuiu para que este não fosse colocado em votação no *Cabinet*, até o presente momento. A não aprovação do LTSB não é um caso isolado. Até aqui apresentamos as propostas do *Green Paper*. Porém fica a questão: quais dessas propostas foram aprovadas? Dessa forma, no próximo tópico descreveremos um panorama sobre a aprovação das leis.

## **2.7-O andamento das políticas**

A gestão do *Department of Rural Development and Land Reform*, durante o primeiro mandato do presidente Jacob Zuma (2009 – 2014), foi marcada por um esforço



de revisar as bases jurídicas sobre terra na África do Sul. Apesar do *Departamento* ter apresentado nove projetos de lei, apenas três desses tornaram-se de fato leis, a saber, o *Deeds Registries Amendment Act*, o *Spatial Planning and Use Management Act* e o *The Restitution of Land Amendment Act*. As duas primeiras legislações são direcionadas à regulação das terras em geral na África do Sul e não apenas às terras abrangidas pelo programa de reforma da terra. Tendo em vista que nessa dissertação temos como objetivo analisar as controvérsias em torno das legislações especificamente de reforma da terra, olharemos mais de perto apenas para a emenda ao *The Restitution of Land Rights Act*.

<b>Projetos de lei</b>	<b>Ano</b>	<b>Acts aprovados</b>	<b>Ano</b>
Deeds Registries Amendments bill	2009	Deeds Registries Amendment Act	2013
Draft Land Tenure Security bill	2009	-	-
Black Authorities Act Repeal Bill	2009	-	-
Draft Spatial Planning and Use Management Bil	2011	Spatial Planning and Use Management Act	2013
Geomatics Profession bill	2013	-	-
Land Management Commission Bill	2013	-	-
Extension of Security of Tenure Amendment Bill	2013	-	-
Property Valuation Bill	2013	-	-
Restitution of Land Rights Amendment Bill	2013	The Restitution of Land Rights Amendment Act	2014

**Tabela 2** – As leis criadas no governo de Jacob Zuma

O *The Restitution of Land Rights Act* (1994), como exposto no capítulo 1, foi a primeira lei a entrar em vigor no período pós-apartheid. A legislação referida é a

responsável por regular a vertente da reforma da terra denominada de restituição de terra, isto é, a vertente voltada à restituição das terras perdidas a partir de 19 de junho de 1913, data da promulgação do *Native Land Act*. O ato supracitado estabeleceu um período de seis anos (de 1995 a 2001) para que os beneficiários dessa vertente requeressem o seu direito à terra. Em 2013 foi proposta uma emenda ao *The Restitution of Land Rights Act*, a qual, entre outras coisas, apresentava um novo período para o requerimento de terra.

O *The Restitution of Land Rights Amendment Act*<sup>41</sup> foi aprovado em julho de 2014<sup>42</sup>. O prazo para o requerimento de restituição de terra que tinha chegado ao fim em dezembro de 1998 foi reaberto por um período de mais cinco anos, de 1 julho de 2014 a 30 junho de 2019. Na emenda ressalta-se que seja dada prioridade às reivindicações apresentadas até 31 de dezembro de 1998 e que não foram finalizadas até a data de aprovação da emenda. Manteve-se como limite retrospectivo as expropriações ocorridas a partir de 1913, decisão que refuta uma importante demanda daqueles que perderam sua terra antes de 1913 (DEPARTMENT OF RURAL DEVELOPMENT AND LAND REFORM, 2013).

O *Restitution of Land Rights Amendment Act* estabeleceu também a criação do *National Land Restitution Register* que consistiria em um registro eletrônico de todos os pedidos de restituição de terra, a partir da publicação da emenda supracitada (DEPARTMENT OF RURAL DEVELOPMENT AND LAND REFORM, 2013). A criação desse registro modificou os procedimentos para requerer terra. Na Comissão do Parlamento sobre a reabertura do requerimento por terra, em 20 de agosto de 2014, Nomfundo Gobodo, chefe *Land Claims Commissioner*, explicitou as modificações nos procedimentos para requerer terra. De acordo com os novos procedimentos, os requerentes deverão ir aos postos de requerimentos<sup>43</sup>, nos quais as informações

---

<sup>41</sup> A versão oficial do ato, publicada no site do *Departamento*, está escrita em duas das línguas oficiais do Estado sul africano, o inglês e o africanes. A versão nas duas línguas constituem o mesmo documento, de modo que uma página está escrita em inglês e a página seguinte apresenta a versão em africanes.

<sup>42</sup>O projeto foi aprovado com 216 votos a favor, e 59 contrários. O EFF se posicionou contrário ao projeto, e o DA condicionou seu voto a inserção de algumas propostas. (Land Restitution Bill passed. Retirado de: <http://www.sabc.co.za/news/a/7646c000431129bc9dcb9d45a23ba143/LandundefinedRestitutionundefinedBillundefinedpassed-20142602> ; data/hora:12/6/2015; 17:17.)

<sup>43</sup>De acordo com as declarações de Nomfundo Gobodo, chefe *Land Claims Commissioner*, em 20 de agosto de 2014 tinham quatorze postos de requerimento localizados nas cidades de Petroria, Nelspruit,

necessárias serão registradas no sistema eletrônico. O sistema gerará um número de referência do processo e enviará uma mensagem de texto para o requerente confirmando o recebimento do pedido de terra. O sistema criará automaticamente um cadastro com os dados da reforma da terra e periodicamente gerará relatórios <sup>44</sup>.

A Emenda ao *The Restitution Land Act* (2013) inova ao priorizar a compensação monetária (financiamento da terra) as outras duas opções previstas na versão de 1994, ou seja, a restauração das terras perdidas no período segregacionista ou a concessão de terra alternativa.

## **2.8-Considerações Finais**

Ao longo do capítulo, demonstramos que a reforma da terra no *Green Paper on Land Reform* (2011) já não possui os mesmos sentidos apresentados no *White Paper* (1997). O programa de reforma da terra no *White Paper* (1997) tinha como principal objetivo lidar com uma questão de terra advinda das “injustiças do passado”. Já no *Green Paper* (2011), busca-se em uma única política resolver uma questão de terra e uma questão agrária, resultando em uma política que visa resolver as desigualdades no acesso à terra por meio da condicionalidade de produtividade.

A tensão entre reforma da terra e reforma agrária é uma questão latente nas disputas em torno da reforma da terra, o tema já foi abordado por autores como Rosa (2012), Mayende (2010) e Hendricks (2013). Dessa forma, o *Green Paper on Land Reform* (2011) representa uma tentativa do governo sul-africano em lidar com as distintas concepções de política de redistribuição de terra, presentes no cenário político sul-africano. Ou seja, concebemos nesse capítulo a lei como um instrumento de expressão ideológica.

As críticas ao *Green Paper* (2011) expressas na consulta pública, por sua vez, demonstram que o principal alvo de críticas foi o “diagnostico do problema”, ou seja, a Witbank, Polokwane, Bloemfontein, Kimberley, East London, Queenstown, Cape Town, George, Pietermaritzburg, Vryheid, Mmabatho e Vryburg. Além dos postos citados acima, tinham quatro escritórios de requerimento móveis responsáveis por viajar o país, principalmente em áreas rurais, realizando o cadastramento dos beneficiários da restituição de terra. O chefe da LCC ainda afirmou que até 2015 os postos de requerimento totalizariam 23, e até 2019, 52.

<sup>44</sup> Re-opening of the lodgement of land claims: briefing by commission on Restitution and Land Rights. Retirado de: <https://pmg.org.za/committee-meeting/17391/>. Data/ hora: 12/6/2015; 17:13.

forma como o *Green Paper* (2011) associou o colonialismo e o apartheid aos problemas fundiários atuais. Organizações predominantemente brancas como a AgriSA, a AFRIFORUM e o DA mobilizaram as “políticas ineficazes” do ANC para deslegitimar as grandezas acionadas pelo governo (*Native land Act* (1913), colonialismo e apartheid).

### **3 – As controvérsias e disputas na análise da questão da terra na África do Sul**

Sob diferentes pontos de vistas, muito já foi escrito sobre a reforma da terra na África do Sul. A reforma da terra já foi abordada pela ótica dos movimentos sociais (GREENBERG, 2004; ROSA, 2012), dos beneficiários (BORGES, 2010; ROSA, 2012), do Estado (GIBSON, 2009; HEBINCK, 2013; MONTEIRO, 2013; WALKER, 2007), dos obstáculos para a efetivação das políticas de reforma da terra (HALL, 2007; NTSEBEZA, 2013). A literatura supracitada foi abordada, ainda que de forma sucinta, no primeiro capítulo. Aqui, analisaremos duas vertentes da literatura, com perspectivas opostas, que se dedicaram a pensar as possibilidades de implementação das políticas sobre terra criadas no governo de Jacob Zuma. Em suma, autores que buscaram avaliar as políticas e apresentar propostas de como o Estado deveria agir em relação a essas políticas. A primeira vertente é composta por Fred Hendricks, Lungile Ntsebeza e Kirk Helliker. E a segunda, por Ben Cousins, Cheryl Walker, Aninka Classens e Wian Erlank.

Neste capítulo temos como objetivo analisar como os dois grupos de autores se posicionam na disputa ideológica em torno das leis sobre terra criadas no governo de Jacob Zuma. Para tal, descreveremos as justificativas mobilizadas pelos autores para criticar as propostas e posicionamentos apresentados nos novos marcos jurídicos sobre terra na África do Sul, ressaltando os pontos de convergência e divergência entre os dois grupos de autores. No primeiro tópico deste capítulo descrevemos os argumentos e grandezas acionados pela vertente da literatura que trata a não descolonização como o principal motivo da permanência da crise de terra, vinte anos após o fim do apartheid. No tópico seguinte apresentaremos a desconstrução realizada pela bibliografia no que concerne aos princípios da reforma da terra proposta pelo governo em exercício. Por fim, descreveremos a disputa em torno dos significados do *Native land Act* (1913) no cenário atual.

#### **3.1-A não descolonização do meio rural e o fracasso da reforma da terra**

As propostas de novos marcos jurídicos para a reforma da terra e o Centenário do *Native Land Act* (2013) contribuíram para que o período entre 2012 e 2015 fosse

marcado por uma intensa produção acadêmica sobre a eficácia das políticas da reforma da terra nesse país. Um dos pontos-chave dessa produção acadêmica recente segue sendo a controvérsia em torno “da agência do colonialismo e do apartheid na desigualdade sobre a posse e a propriedade da terra”. Um fragmento do texto *Rhetoric and Reality in Restitution and Redistribution: ongoing land and Agrarian Question in South Africa* de Fred Hendricks, ao descrever uma querela entre Hendrick e Cheryl Walker, ilustra a controvérsia mencionada acima:

(...) Cheryl Walker's (2008) book on land restitution, *Landmarked, Land Claims and Land Restitution in south Africa*. She (2008:42), states that Hendricks and Ntsebeza rely uncritically on a grand narrative of dispossession. Referring to the familiar general account of racialised land inequality, she suggest that “Hendrick's average white, with his 1570 hectares, is a rhetorical, ideologically loaded device”. (...) While careful not to question the authenticity and accuracy of land dispossession as a whole, Walker nevertheless suggest that it is deficient as a guide to policy and appropriate action. I disagree. In my view, colonial dispossession and the various forms it has taken lies at the very heart of the land question in South Africa.(...) However, her emphasis on the minutiae of events tends to de-emphasise the overall legitimacy of land reform as a mechanism for restorative justice. By focusing on the practical difficulties of implementing land restitution, she ends up with an analysis incapable of accommodating fundamental change. Despite protestations to the contrary, the inherent logic of Walker's analysis is deeply implicated in preserving the status quo of racialised inequality. (HENDRICKS, 2013:30)

Fred Hendricks e Cheryl Walker são representantes das duas vertentes opostas na produção acadêmica sobre reforma da terra, apresentadas na introdução. De um lado, alguns autores (HELLOKER, HENDRICKS e NTSEBEZA) argumentam que o principal motivo para a permanência da crise de terra no país foi o fato de não ter ocorrido um processo profundo de descolonização, no período de transição do apartheid para a democracia. Para esses, as desigualdades no acesso/posse da terra apoiados na raça, a verdadeira base do colonialismo e do apartheid, ainda permanecem intactas no presente. Por outro lado estão os autores (CLASSENS, COUSINS, ERLANK, WALKER) que defendem uma revisão da importância da história (colonialismo e apartheid) nos problemas fundiários atuais e acionam “a ineficácia do ANC” para explicar a persistência dos problemas fundiários nesse país. Nesse tópico nos focaremos

em analisar as grandezas mobilizados pelo primeiro grupo para justificar o seu posicionamento.

Hendricks (2013) mobiliza as críticas de diferentes atores à utilização do modelo *willing-buyer, willing-seller* para justificar seu posicionamento em relação à reforma da terra. O autor afirma que há um discurso comum a diferentes grupos na África do Sul que defende a revisão do programa de reforma da terra baseado no mercado. Os legisladores e políticos, de acordo com o autor, ainda que apenas no nível da retórica, reconhecem que o modelo supradito é inapropriado como método para desconstruir a distribuição racializada da terra. O *Native Land Summit*, de 2005, em que ocorreu uma rejeição unânime ao modelo *Willing-buyer, willing-seller* teria sido um grande passo no reconhecimento do fato que os problemas rurais advindos do colonialismo e do apartheid não podem ser resolvidos com um programa de venda voluntária.

A proteção dos privilégios dos proprietários rurais brancos é apontada também pelos autores como um dos entraves à efetivação da redistribuição do território sul-africano (HELLOKER, HENDRICKS e NTSEBEZA, 2013 a:15).

It is precisely because of the difficulties of unravelling the racialised benefits of apartheid that we have such an enduring land question in the country. Of course, undoing history was never going to be unproblematic, but recognising the injustice of colonial land dispossession is a necessary starting point to any analysis claiming to be in favour of land reform. There is a little room for middle ground in this. The precise form taken by this dispossession – the wide variety of regional differences, the ongoing administrative difficulties, the deficiencies in capacity in various government departments, and the many problems of implementation – does not extinguish the simple reality of generalised land dispossession for blacks, and property and privilege for whites. (HENDRICKS, 2013: 31)

Despite the fact there are ongoing public spats between state leaders and commercial agricultural associations over a multiplicity of issues, a solid working relationship between state apparatuses and these associations exists, as is reflected in lobbying and consultation processes. In this respect, there seems to be a common (state-capital) understanding of the significance of economic growth per se in bringing about socio-economic development. Certainly, white farmers have convinced the state, if it needed any convincing in the first place, that commercial agriculture is central to economic stability and that any major disruption to the sector will undermine the investor

confidence for which the state só readily calls. (HELLOKER, HENDRICKS e NTSEBEZA, 2013 a:15)

Como demonstrado até aqui, Helloker, Hendricks e Ntsebeza mobilizam os seguintes argumentos em seus trabalhos: “as críticas ao modelo *willing-buyer, willing-seller*”; a permanência da divisão entre “propriedade e privilégios para os brancos” e a “expropriação de terra para os negros”; “associação entre proteção da agricultura comercial branca e estabilidade econômica”. Essas grandezas legitimam seu argumento central segundo o qual o programa de reforma da terra é uma tentativa “inadequada” e “insuficiente” para a resolução da desigualdade de acesso à terra, tendo em vista não conduzir a uma efetivação da descolonização da terra.

Frente ao diagnóstico de que o programa de reforma da terra falhou em cumprir as suas próprias metas, em si insuficientes, quais seriam as soluções propostas pelos autores para resolver o problema da descolonização do meio rural? Helloker, Hendricks e Ntsebeza (2013 a) defendem que a África do Sul necessita de uma mudança fundamental no enfoque político sobre o rural, a saber, a implementação de uma abordagem restaurativa da justiça.

Os autores sublinham que uma mudança profunda no enfoque da reforma da terra só poderia acontecer tendo os movimentos sociais como agentes:

The global historical lesson arises from the fact that states in large part exercise “power-over” society and exist primarily as a source of stability rather than change. For states to bring about authentic restructuring, significant forms of pressure need to be placed upon them. The role of social movements, as a form of “power-to” (or power for) change rather than “power-over”, is fundamental in this respect. (HELLIKER, HENDRICKS e NTSEBEZA, 2013a)

Os autores mobilizam dois movimentos sociais – o movimento de mineiros de Marikana<sup>45</sup> e a greve dos camponeses de Western Cape – para justificar a importância dos movimentos sociais na promoção de uma reestruturação autêntica das relações no meio rural.

---

<sup>45</sup> O movimento dos mineiros de Marikana ficou conhecido mundialmente ao protagonizar uma greve em prol de melhorias salariais. Em uma manifestação relacionada à greve, a polícia sul-africana cercou com arame farpado os grevistas armados com facões e atirou neles a queima roupa. No massacre 34 pessoas foram mortas e 78 ficaram feridas.



Helliker, Hendricks e Ntsebeza (2013b) fazem um paralelo entre o Zimbábue e a África do Sul. Para os autores, vinte anos após o fim do apartheid (2014), a África do Sul está na mesma situação que o Zimbábue estava antes da implementação do *Fast Track Land Reform Programme* (2000).

Like Zimbabwe in the year 1999, South Africa is marked by the presence of powerful white rural landowners and stands on the brink of 20 years of post-colonial change. In the case of South Africa, as Moyo highlights, the social forces responsible for and capable of bringing about land and agrarian restructuring beyond the reformist measures of the post-apartheid state "remain blurred". (HELLIKER, HENDRICKS e NTSEBEZA, 2013 b)

Para além da comparação dos problemas da África do Sul com o Zimbábue pré implementação da reforma da terra, Hendricks (2013) mobiliza o *Fast Track Land Reform Programme* como um modelo exitoso que pode trazer contribuições para a África do Sul.

(...) the Fast Track Land Reform Programme in Zimbabwe that took place from 2000 to about 2005. It transferred almost 90 per cent of white-claimed agricultural land to black beneficiaries, principally from the communal areas of the country. The programme changed the nature of agrarian relations in the former colony within a very short space of time and effectively deracialised land ownership as well as agricultural production. This massive transfer of land has had a profound impact on approaches to land reform in South Africa. (HENDRICKS, 2013)

Em suma, Helliker, Hendricks e Ntsebeza criticam os grupos que defendem uma reforma agrária como saída para os problemas rurais sul-africanos. Para eles, a descolonização, fonte dos problemas rurais na África do Sul, só podem ser superadas com uma reforma da terra efetiva:

The land question concerns ways in which inequalities in the distribution of land ownership and access might be overcome. The agrarian question is broader in application, referring to a multiplicity of meanings related to the development of capitalism in the countryside. At the simple level, colonialism gave rise to the land

question and capitalism underlies the agrarian question. The two questions are intimately connected just as colonialism and capitalism are two sides of the same coin in South Africa. (...) Put bluntly, any plan for the revival of black agriculture cannot ignore the land question. Similarly, any notion of a democratic citizenship outside of a fundamental transformation of land relations is necessarily restricted. In contrast to all other African countries, the overwhelming extent of white settlement and control over land in South Africa suggest a qualitative difference in the nature of colonialism and hence a difference in how to deal with its consequences. (HENDRICKS, 2013: 42)

### 3.2 – A desconstrução das justificativas do *Departamento* para as novas políticas de reforma da terra

Um conjunto de artigos – composto, dentre outros, por Classens (2015), Cousins e Walker (2015), Erlank (2014), Jager (2015) e Walker (2015) – apresentam diversas críticas aos novos marcos jurídicos criados no governo de Jacob Zuma. Os autores citados questionam a agência da história (colonialismo e apartheid) nos problemas fundiários atuais. Em contrapartida, mobilizam o argumento da “ineficácia do governo do ANC” para explicar a persistência dos problemas fundiários.

Erlank (2014) defende que o *Green Paper* (2011) não possui uma definição dos problemas que devem ser enfrentados com as novas políticas de reforma da terra. Para o autor, o motivo dessa falta de definição dos problemas se deve à utilização de “uma retórica das lutas anti-coloniais e anti-apartheid”. A referência contínua “às lutas anti-coloniais”, segundo o autor, possibilitou a interpretação de que as novas políticas abordariam todas as mudanças na propriedade e no controle da terra desde o início do colonialismo, o que pode chegar a 1652, quando teve início a colonização na África do Sul. De modo que, o autor afirma:

(...) the focus should rather be on **the administration and governance failures** in the current responsible government departments. Examples include the outstanding claims against the Department of Rural Development and Land Reform of R1.7bn and the backlog in commitments of R6.5bn; the backlog in the payment of restitution claims of more than R883m; the fruitless and wasteful expenditure of R73m; the failure of the Department to get a clean financial audit bill for the sixth year in a row; and the failure of government to complete the land audit. **This points to a systemic failure of**

**administration and governance of the current system and not the programme itself.** (ERLANK, 2014: 625; grifos nossos)

Erlank (2014) defende que a resolução dos problemas fundiários sul-africanos depende de uma “mudança no sistema” e não apenas de programas específicos. O autor argumenta que uma mudança no sistema requer que o governo reconheça três fatores. Primeiramente, os avanços que a África do Sul tem obtido na construção de uma nação arco-íris. Em segundo lugar, o governo deve admitir o fato de que muitos sul-africanos brancos têm atitudes históricas, jurídicas e morais positivas em relação ao cultivo da terra. E, por último, admitir que uma proporção substancial dos terrenos agrícolas foram transferidos dos brancos aos negros, desde 1994.

Em última instância, as críticas de Erlank (2014) dissociam os problemas fundiários da segregação espacial e das propriedades de brancos e os associam à incapacidade do governo em administrar a reforma da terra e promover o desenvolvimento rural, ou seja, o aumento da produtividade agrícola. Dessa forma, o autor desconstrói o papel da “desracialização da economia rural”, um dos princípios do *Green Paper*, no processo de modificação do sistema fundiário sul-africano. Para deslegitimar o princípio da “desracialização da economia rural”, o autor aciona também o argumento da necessidade de criar políticas para todos e não para grupos específicos, como faz a reforma da terra.

One needs to acknowledge that all South African citizens are also "South Africans" - without a need to reference culture, colour or creed. All South Africans live in a modern South Africa, which is indeed a modern nation state and needs to both fit into and compete with the rest of the modernised world. In order to do so, one cannot continuously hark back to the sentiments of the good old days of yonder, when land was deemed to be an unlimited resource and many of the indigenous peoples in South Africa spanned and migrated without hindrance across current national boundaries. One needs to acknowledge that one must adapt to change and use it to the advantage of everyone in the country (ERLANK, 2014: 619)

Erlank (2014) aciona as grandezas “modernidade”, “Estado-nação”, “cidadãos sul-africanos sem necessidade de referência à cultura, cor ou credo” para defender a criação de políticas “neutras”, ou seja que trariam benefícios para todos sem especificação de grupos. As categorias supracitadas são compreendidas por alguns autores como ferramentas da colonialidade do saber, do poder e do ser (QUIJANO, 2005). Seriam categorias que resultam da elaboração intelectual do processo de modernidade/colonialidade, mais conhecido como eurocentrismo. O eurocentrismo associado com uma classificação universal contribuiu para que os europeus se nomeassem como naturalmente superiores. As relações entre Europeus e Não-Europeus foram codificadas a partir de categorias dicotômicas, como racional/irracional, oriente/ocidente, primitivo/civilizado, tradicional/moderno. *“Essa perspectiva binária, dualista, de conhecimento, peculiar ao eurocentrismo, impôs-se como mundialmente hegemônica no mesmo fluxo da expansão do domínio colonial da Europa sobre o mundo.”* (QUIJANO, 2005: 111)

Não se trata, em consequência, de uma categoria que implica toda a história cognoscitiva em toda a Europa, nem na Europa Ocidental em particular. Em outras palavras, não se refere a todos os modos de conhecer de todos os europeus e em todas as épocas, mas a uma específica racionalidade ou perspectiva de conhecimento que se torna mundialmente hegemônica colonizando e sobrepondo-se a todas as demais, prévias ou diferentes, e a seus respectivos saberes concretos, tanto na Europa como no resto do mundo (QUIJANO, 2005: 126)

Walker (2015) também mobiliza o argumento da ineficácia do governo para criticar as legislações criadas no governo de Jacob Zuma, mais especificamente a Emenda ao *The Restitution Land Act*. A autora questiona a eficácia da lei na resolução dos problemas de redistribuição de terra na África do Sul.

The new policy direction also reflects a failure by the DRDLR to come to terms with the history of toil, turmoil and occasional triumph that has characterised the state's efforts to implement the restitution programme over the past 20 years. One of the more significant lessons of this history is surely that the promise of restitution is a fine device for mobilising grief and anger and longing and ambition, but a far-from-sturdy

foundation on which to build 'a better life for all', at significant scale. (WALKER, 2015: 233)

Como demonstrado na citação acima, em Walker (2015) o “fracasso” do *Departamento* foi justificado pelo insucesso da política de restituição em possibilitar uma “uma vida melhor para todos”. Mais uma vez, a literatura aciona políticas com um caráter universalista para deslegitimar a política de reforma da terra. Erlank (2014) e Walker (2015) ao duvidarem que o *Green Paper* e a Emenda ao *The Restitution Land Act* possam trazer “benefícios para todos”; desconstruem uma das principais justificativas do *Departamento*, a saber, “a desracialização da economia rural” enquanto promotora da “coesão social” na África do Sul. Para Walker (2015), a reconstrução do passado realizada pelo governo não objetiva construir uma sociedade coesa, e sim, ativar sentimentos segregacionistas. Aqui, é notório uma discordância entre a “coesão social” defendida pelo ANC e pela autora. Para o ANC a “coesão social” está associada a resolução dos problemas fundiários legados do apartheid, o que requer a criação de políticas para grupos específicos, justificados pela reconstrução da história de expropriações baseados na raça. Para Walker (2015) a “coesão social” necessita de políticas “universais”.

Para além da utilização do argumento do fracasso, Walker (2015) ainda trata a reabertura da possibilidade de ser tornar um beneficiário como um mecanismo para mobilizar sentimentos (“tristeza”, “raiva”, “desejo” e “ambição”). Walker (2015) sugere que a reabertura foi uma manobra política. A autora defende que o programa de restituição demandaria energia e dinheiro que poderiam ser gastos em outros programas também destinados à reparação, mas que abordam as condições contemporâneas, incluindo a educação, a habitação e um programa de redistribuição de terras bem direcionado para aqueles que querem cultivar.

Essa visão da reabertura enquanto uma manobra política, mais especificamente como uma manobra pré-eleitoral, foi defendida também por Classens (2015). Walker (2015) e Classens (2015) baseiam seus argumentos na mudança de opinião do governo do ANC no que tange às datas limites tanto das reclamações de terra (1998) quanto do marco das expropriações de terra (1913), pois o ANC teria permanecido, até meados da década de 2000, inflexível na revisão das datas supracitadas (WALKER, 2015).

Classens (2015) enfatiza que o período escolhido para a tramitação da Emenda ao *The Restitution Land Act* serviria para tranquilizar o lobby dos líderes tradicionais e amenizar a decepção em torno da não-aprovação do *Traditional Court Bill* pelo Parlamento. A autora ainda afirma que a lei supracitada é uma reação às “formas inovadoras de costumes e autoridades” que surgiram após 1994. O fortalecimento dos líderes tradicionais, para a autora, representou um retrocesso, como podemos observar na citação abaixo:

Now, as in 1913, the state has reached for the law to bolster the contested authority of a ruling elite and to monopolise land and other resources. The difference between then and now is that the legal basis of discrimination is no longer race – it is, rather, the very bantustan boundaries that are the legacy of the Land Acts. (...) The very people who bore the brunt of the Land Acts are again being subjected to imposed tribal identities that undermine their right to equal citizenship and constrain their capacity to enforce their property rights. (CLASSENS, 2015:83)

A autora mobiliza as grandezas de “propriedade privada” e “cidadania igualitária” para criticar os líderes tradicionais. Essa questão é importante pois novamente categorias abstratas, com pretensões universais, são manobradas para questionar as políticas destinadas a grupos específicos. Para a autora, o governo deveria desenvolver políticas que beneficiem a sociedade sul-africana como um todo, ou seja, a autora defende uma homogeneização da sociedade mencionada. E dessa forma não reconhece as especificidades raciais e históricas da África do Sul. É importante ressaltar que os líderes tradicionais são compreendidos como um entrave a consolidação do direito de propriedade privada, ou seja, da narrativa moderna do uso da terra.

Até o momento demonstramos as críticas da literatura relacionada aos beneficiários das políticas de desenvolvimento e à “incapacidade” do governo em construir políticas destinadas a atender a população sul-africana como um todo. A literatura se dedicou também a questionar as possíveis utilizações do uso e posse da terra para além de seus para produtivos. Theo de Jager, o presidente da maior associação de agricultores comerciais da África do Sul – a AgriSA, publicou o texto *Land reform: the view from commercial agriculture* no livro *Land Divided, Land Restored* organizado por Ben Cousins e Cheryl Walker. Esse texto torna-se essencial à

descrição das controvérsias na produção acadêmica pois ele traz, de forma resumida, os principais argumentos utilizados pelos autores para justificar as críticas à reforma da terra delineada pelo governo de Jacob Zuma.<sup>46</sup>

Um primeiro passo para entender o posicionamento de The de Jager passa pela diferenciação realizada por ele entre terra e fazenda:

Land is not a farm. A farm is much more than just land. It is developed on land, but it also entails capital investment, technology and expertise. It is a business. These are fundamental considerations. There is no way that South Africa can allow the land issue to be addressed as if agricultural and commercial investments on the land have no value, or are less important to the well-being of our nation than ownership of bare land itself. (JAGER, 2015: 120).

Jager (2015) associa a terra, ou melhor, a propriedade da terra a distintas grandezas, tais como “capital”, “tecnologia”, “conhecimento” e “negócio”. Essas grandezas demonstram que, para o autor, a terra somente pode ter um sentido: a produção para garantir o “bem-estar” da população sul-africana. Nessa perspectiva, para Jager (2015) a construção de políticas não devem estar conectadas às questões de terra mas a questões agrárias.

Jager (2015) assevera que a reforma da terra não objetiva criar ferramentas para desenvolver o meio rural e sim para “corrigir” as injustiças do passado. Para o autor, a terra não pode ser compreendida como um meio para tentar sanar as atrocidades cometidas no colonialismo e no apartheid contra a população negra daquele país, pois o objetivo da terra é a produção e a garantia do “bem-estar” da sociedade. Como veremos no próximo tópico, a mobilização da história segregacionista como justificativa da reforma da terra é questionada pela literatura, pois essa não ve sentido em atribuir as injustiças do passado após 20 anos de governo do ANC, ou seja, o problema, agora, não se encontra na segregação mas na “incapacidade” do governo em desenvolver políticas fundiárias “eficientes”.

---

<sup>46</sup> É importante ressaltar que a AgriSa foi um dos principais atores na oposição às legislações criadas no governo de Jacob Zuma, como demonstramos no capítulo anterior.

Para provar a “ineficiência” da “simples” transferência de terra, o autor descreve as condições precárias dos agricultores negros nas áreas comunais, como, por exemplo, a falta de infraestrutura para o desenvolvimento da agricultura e o acesso a financiamentos. Essas condições precárias para a produção, segundo o autor, estão associadas à titularização dessas áreas, que não são propriedades privadas e conseqüentemente os agricultores não podem fornecer garantias para os investidores. Nessa perspectiva, Jager (2015) frisa que o governo proporcionou o surgimento de agricultores negros que não tinham condições de desenvolver uma agricultura comercial “competitiva”.

O autor argumenta que a transferência de terra não erradicou a desigualdade racial no rural pelo contrário teria contribuído para o “aumento” das tensões raciais. E, ainda, provocou uma “insegurança” na agricultura comercial, isto é, nas propriedades rurais dos brancos:

The way that the restitution process has been implemented, for example, has probably done more damage to commercial agriculture in South Africa than the Anglo-Boer War over a hundred years ago. Restitution has created massive uncertainty among farmers, with thousands of farm (and often whole districts or sub-industries) caught in the grip of unsettled claims, and no one – neither the current owner nor the claimants – knows who will own the farm in a year's time. So for years there has been no further investment in or development on those farms. (JAGER, 2015:121/122)

Para Jager (2015), o processo de transferência contribuiu para “estagnar” os investimentos no setor agrícola. O autor assegura que a decisão por parte do governo do ANC em reabrir, em 2014, o processo de reivindicações de terras contribuiu para “destabilizar” ainda mais o sistema produtivo rural sul-africano. *“The government's decision in 2014 to reopen the land claims process was just about the worst news the investment-starved agricultural sector could get.”* (JAGER, 2015: 122). Para o autor, a transferência de terras, considerada por ele como uma política “confusa”, foi uma estratégia do governo para “encobrir” a sua “incapacidade” em lidar com os problemas fundiários. E a consequência dessa “incapacidade” foi o “congelamento” do desenvolvimento agrícola. *“(…) the reopening of the land claims process makes no economic sense.”* (JAGER, 2015:122).



Jager (2015) desassocia o programa de restituição de terras dos objetivos expressos no *Green Paper*, tais como desenvolvimento rural, redução da pobreza, pleno emprego, dentre outros. O autor defende que o programa terá efeitos contrários aos defendidos pelo *Departamento*. Ocorrerá o aumento do desemprego, a “estagnação” do desenvolvimento e o aumento da pobreza no rural. “(...) *Minister Nkwinti passionately pursues his proposal on 'strengthening relative rights', whereby farmers will lose half of their land to their workers without compensation? Farmers would rather reduce their labour force as fast as far as they can.*” (JAGER, 2015: 124).

Esse ambiente de “incertezas”, provocado pela reabertura, segundo o autor, afetou os investimentos na exploração agrícola, principalmente os financiamentos. O autor salienta a situação das terras transferidas anteriormente, que não foram beneficiadas com políticas de desenvolvimento rural, tais como eletricidade, sistema de irrigação e equipamentos agrícolas. Dessa forma, o autor questiona a restituição em dois sentidos. Primeiramente, afirma que o programa de restituição “desestabilizou” o sistema agrícola. Em segundo lugar, as terras transferidas não foram aproveitadas economicamente. Destarte, esse programa prova, segundo o autor, a “falta de planejamento” e a “incapacidade” do governo sul-africano.

Jager (2015) além de realizar críticas relacionadas às políticas fundiárias adotadas pela presidência do ANC, ainda descreve políticas alternativas que contribuiriam para o desenvolvimento do rural sul-africano.

There is the “Zuma Plan”, described in the NPD and announced by President Zuma at the 2012 annual conference of the Association of African Farmers of South Africa (AFASA). It proposed that the state would pay half of the price of 20 per cent of the farms identified in each district, and the remaining farmers would pay the other half. In exchange a farmer would get full BEE status and be left alone to farm. For many of the largest farming enterprises, this is a viable option.

Agri SA has proposed that the remaining 80 per cent of farmers in each district buy shares in the 'transferred' farms, for which they will act as partners or mentors until the beneficiary can buy them out as the farm begins to make a profit. Having a vested interest in the operation, the commercial partners can ensure the profitability and sustainability of the farm.

The NPD also proposes that farmers buy land bonds to finance land reform over the longer term. This is similar to the 'bonus bonds scheme' of the 1970's, which was used to finance the consolidation of the homelands.

Another proposal is that farmers sell their farms at 60 per cent of market value but be given a long-term lease on the land, bringing about the immediate transfer of ownership, with empowerment taking place over time. The full value of the 60 per cent price, plus the lease agreement, would be registered at the Deeds Office to maintain the farm's market value. These leases would be transferrable, that is, they could be sold, inherited or used as collateral at a bank to provide enough security for the financing of farming operations. This option could be attractive in the thousands of cases where more than one claim has been gazetted on a farm, and the government cannot quickly establish which claimants should be beneficiaries. (JAGER, 2015: 125)

As propostas descritas pelo autor sugerem que a principal atitude a ser tomada para tornar o rural um espaço “seguro” é o desenvolvimento de garantias à proteção das terras de proprietários brancos. Haveria que se garantir que a transferência de terra aconteceria por meio da compra das propriedades brancas seja pelo Estado ou pelos beneficiários. Em relação ao aproveitamento econômico da terra, Jager (2015) sugere que os proprietários rurais brancos fossem uma espécie de parceiros ou mentores dos agricultores negros. Essa medida teria como objetivo garantir a rentabilidade e a sustentabilidade da propriedade rural. Assim, o autor condiciona a transferência de terra à produtividade, de modo que, os beneficiários teriam que conceder um sentido econômico para a terra. Em suma, as propostas, aludidas acima, estão associadas à apropriação econômica da terra.

As grandezas mobilizadas por Theo de Jager (2015) são as mesmas utilizadas Classens (2015), Cousins e Walker (2015), Erlank (2014) e Walker (2015); fato que sugere uma aproximação teórica e política entre esses autores e os agricultores comerciais brancos.

### **3.3 – A disputa pelo cenário histórico**

O *Native Land Act* (1913) foi uma das principais grandezas acionadas pelo *Departamento* para legitimar as políticas de reforma da terra, de desenvolvimento rural e de segurança alimentar. Nos documentos produzidos pelo *Departamento*, o *Native*

*Land Act* (1913) – ao ser entendido como um marco das expropriações de terra na África do Sul – foi apontado como um dos principais responsáveis pela fome e pela transformação da população negra em “vassalos” e “escravos”. No capítulo anterior demonstramos como essa narrativa foi questionada pelos grupos contrários aos novos marcos jurídicos, os quais criticavam como uma forma de mascarar a “ineficácia” do ANC em resolver os problemas rurais. No âmbito acadêmico, a reação não foi diferente. Alguns autores se dedicaram a realizar novas leituras do legado do *Native Land Act* (1913) na estrutura fundiária sul-africana.

Para um melhor entendimento dos autores que propuseram rever o legado do *Native Land Act* (1913), iniciaremos apresentando um breve panorama da leitura usual sobre a lei referida. No âmbito acadêmico, sob diferentes abordagens, muito já foi escrito sobre o *Native Land Act* (1913). Apesar da Lei de Terras (1913) não ter sido a primeira legislação de cunho segregacionista na África do Sul, devido ao seu papel de regulação das reservas territoriais para a população negra, se convencionou tratá-la como marco da segregação racial no país (ROSA, 2012). O caráter de marco do processo de expropriação territorial da população negra pode ser observado nas citações abaixo:

Those who follow current affairs, both outside of and within the country, have been aware of the succession of iniquitous laws which established separate territories for blacks and which robbed them of their existing land rights. There was the 1913 Natives Land Act, which legislated a distinction between white-owned areas making up over 80 per cent of the land area and reserves (later homelands) which occupied the remaining 13 per cent of the land. (...) Here indeed is evidence of the extraordinary degree of planning which had been required to carve up the map along racial lines. (JAMES, 2007: 4)

Various anti-squatting laws culminated in the Natives Land Act N° 27 of 1913. (...) This was the first legislation to apply the principle of territorial segregation and separate land rights for 'natives' and 'non-natives', preventing Africans from purchasing land outside the 'reserves' and restricting accumulation within them. The 'native' areas were gradually reshaped so as to serve as labour reserves, which in turn had devastating consequences for black farming. (HEBINCK, 2013)

Inequality in land distribution and ownership – the result of the process of colonial dispossession and racist legislation, most notably the 1913 Natives Land Act – was

consolidated into a system of national oppression for the African majority.  
(ANDREWS, 2007)

As citações acima – ao apontar o *Native Land Act* (1913) como um dos eventos-chave na segregação racial do território sul-africano – ilustram a interpretação mais difundida sobre os legados da Lei de terras (1913). Gibson (2009) defende que a lei de terras (1913) foi entendida como um marco pois deu início às expropriações “modernas”, ou seja, aquelas com a chancela das leis.

Alguns autores animados pelas análises das legislações criadas no governo de Jacob Zuma e pelo centenário da Lei de terras (1913) comemorada em 2013, propuseram novas leituras sobre a agência que a lei supracitada teve nas expropriações de terra (BEINART e DELIUS, 2015; WALKER, 2014, 2015).

Beinart e Delius (2015) ressaltam que embora tenha se convencido a tratar o *Native Land Act* (1913) como marco das legislações racistas e segregacionistas que fixaram as bases discriminatórias das leis na África do Sul, essa não foi a intenção principal do ato e nem o seu resultado. Os autores argumentam que o principal objetivo do ato era regular as condições em que os africanos poderiam ocupar as terras em propriedade de brancos.

The Act was a key example of segregationist and racist legislation that increasingly fixed the discriminatory foundations of South African law. Yet the historical evidence suggests that land alienation was neither the major intention nor the outcome of the Act (BEINART e DELIUS, 2015: 24)

Os autores defendem que uma avaliação e compreensão do *Native Land Act* (1913) e do seu legado são prejudicadas pela atribuição de efeitos de outros processos históricos a esse ato, tais como as expropriações de terras realizadas durante o colonialismo e os desdobramentos do apartheid na segunda metade do século XX. Para os autores, a desapropriação começou com o extermínio dos Khoi e dos San e as guerras da conquista empreendido pelos colonizadores britânicos e com os africanos quando eles mudaram para o interior e encontraram as sociedades agrárias negras. De modo

que, a lei de Terras não foi, portanto, o principal mecanismo de expropriações de terras da população negra e, sim, uma intervenção do novo governo do Partido Sulafricano para proibir os negros e brancos de celebrar contratos de arrendamento ou de compra de terras.

The Land Act came at the end of this process. It recognised dispossession rather than caused it. In certain respects the Land Act aimed to constrain further dispossession, and to set in train measures that might secure Africans control of the land they still retained. (BEINART e DELIUS, 2015: 26)

Os autores defendem que o *Native Land Act* (1913) não expropriou a terra da população negra “diretamente” e que os efeitos da lei supracitada tiveram, a curto prazo, um efeito limitado. Beinart e Delius (2015) desassocia o *Native Land Act* (1913) das expropriações de terra da população negra e associa o ato à regularização fundiária da África do Sul no início do século XX. Para eles, o ato foi projetado para transformar as condições em que os africanos poderiam permanecer nas propriedades de brancos e regular as áreas já reservadas para os africanos. Os autores apresentam como prova do caráter limitado do ato, a implementação do *Native Trust and Land Act*, em 1936, para efetivar as expropriações de terra.

Para legitimar o caráter regularizador da lei, os autores mobilizam três elementos do *Native Land Act* (1913). O primeiro elemento descrito foi a proibição da população negra de comprar propriedades, porém os autores destacam que o ato não as impedia de ocupar a terra. O segundo elemento apresentado foi a criação de uma comissão responsável pela demarcação das reservas destinadas à população negra. Para Beinart e Delius (2015), a criação dessa comissão representou a formalização em “escala nacional” das reservas já estabelecidas no Cabo e em Natal. O terceiro elemento foi a regulamentação das formas da população negra permanecer nas fazendas de brancos. O ato, segundo os autores, proibiu o arrendamento e a parceria de propriedades entre brancos e negros. O ato ainda estabeleceu que a ocupação pela população negra em propriedades rurais fosse condicionada à prestação de serviço por no mínimo 90 dias por ano para o proprietário branco (o sistema de posse conhecido como *labour tenancy*,

explicitado no primeiro capítulo). O ato não legislava sobre a produção agrícola por parte dos trabalhadores africanos nas fazendas de brancos.

This attempt to regulate tenancy underscores the need to transport ourselves back in time in order to understand the Act and assess the complex relations between black and white on the ground. While each agrarian regions reveals distinctive social patterns, almost all had one thing in common: white-owned land was not occupied exclusively by whites. Black people predominated on the great majority of white-owned farms in South Africa, where they lived as tenants and workers, both before and after the 1913 Land Act. (BEINART e DELIUS, 2015: 27)

Conforme mencionado na citação acima, a questão de Beinart e Delius (2015) é que o *Native Land Act* (1913) não teve um papel central nas expropriações de terra, mas na regulação das relações de moradia/ trabalho nas fazendas de brancos. Nessa perspectiva, os autores argumentam que o ato foi utilizado como uma ferramenta para “ordenar” as relações entre proprietários (brancos) e trabalhadores (negros) e não para segregá-los.

A construção argumentativa de Beinart e Delius (2015) atribuiu à lei de 1913 apenas um caráter regulador. As provas apresentadas pelos autores nos levam a crer que esta contribuiu para estabelecer novas relações, especialmente, no que tange à divisão do trabalho. Apesar dos autores descreverem que a coexistência de brancos e negros na mesma fazenda se dava mediante a proibição de arrendamento e da parceria e a obrigatoriedade de 90 dias de trabalho para os fazendeiros brancos, eles ignoram a relação entre racismo e exploração do trabalho e os efeitos que isso produziu na África do Sul. Podemos pontuar que a divisão do trabalho – baseada na diferenciação entre proprietário (branco) e não-proprietário (negro) – seguiu a divisão racial desse país. Assim, o ato institucionalizou a negação do direito à propriedade da população negra e, por outro lado, relegou essa população à prestação de serviços nas propriedades rurais de brancos. Em outras palavras, a lei estabeleceu que a propriedade era branca e o trabalhador, negro.

Os autores rebatem também o argumento que afirma que as reservas foram alocadas nas piores terras. Para, Beinart e Delius (2015), as terras destinadas às reservas

estavam localizadas na zona central de antigos reinados africanos, tais como os reinados Zulu, Mpondo, Thembu, Gcaleka, Barolong, Pedi, Shangaan e Venda. Os autores sublinham que os pontos apresentados não têm o papel de minimizar a escala de desapropriação, mas de enfatizar que não se pode compreender a história sul-africana do século XX sem reconhecer que os africanos foram capazes de manter uma posição significativa na terra.

Por sua vez, Walker (2014) questiona o entendimento do *Native Land Act* (1913) como marco da divisão do país em duas zonas desiguais. Para a autora, essa compreensão da lei supracitada constitui uma “história popular” responsável por elaborar uma visão “simplista” e “dicotômica” a qual concebe a estrutura fundiária sul-africana como cindida entre uma fértil e produtiva zona central que compreendia 87% da terra do país reservada para os brancos e uma marginal, periférica e improdutivo, composta pelo 13% das terras reservadas para negros.

Walker (2015) defende que a reabertura do programa de restituição está baseada em uma simplificação grave da história, uma simplificação que limita não só o diagnóstico dos problemas mas também as opções para resolvê-los. Para a autora, a data de 1913 foi um acordo entre aqueles que defendiam que a data-limite deveria ser 1948, quando o governo do apartheid chegou ao poder; e aqueles favoráveis a data de 1652, quando a Companhia das Índias Orientais Holandesas estabeleceu uma estação nas margens da Baía da Mesa. E a posição do governo do ANC, até meados da década de 2000, era inflexível no que tange a mudança do tempo limite tanto para a inscrição no programa de restituição (1998) quanto para o marco das expropriações de terra (1913). De modo que para a autora, a Emenda ao *The Restitution Land Act* foi uma aposta calculada, para desviar a atenção do mau desempenho da reforma da terra e das estratégias de desenvolvimento rural até aquele momento.

A autora defende que o Estado sul-africano, especificamente o governo do ANC, incorporou nos últimos anos essa compreensão histórica “popular”, “simplista” e “dicotômica”. Em suma, para a autora o ANC tornou-se “perito” em trabalhar com essa “história simplificada” como justificativa da reforma da terra. A utilização dessa estratégia pelo ANC, segundo Walker (2014), foi uma forma de atenuar o seu fracasso em resolver as “elevadas expectativas” dos beneficiários da reforma da terra.

However, as problematic as the premature forgetting of the past is the ahistorical insistence that the past to be remembered is a simple one – that it is, indeed already known, with an unambiguous message for the present. While all contributors to this part-issue are mindful of the deep injustices of the past century, they are critical of ill-informed reconstructions of the past, and concerned about the consequences that policies based on overly simplistic or instrumentalist readings of history can produce. (WALKER, 2014: 656)

As críticas de Walker (2014), explicitadas acima, questionam a agência do *Native Land Act* (1913) nos problemas rurais atuais, e enfatizam a incapacidade do ANC em concretizar os objetivos da reforma da terra. Essa manobra (associar os problemas do rural à incapacidade do governo) foi acionada também pelo DA, como demonstramos no capítulo anterior. Há portanto uma consonância entre a academia e a política no que concerne à desconstrução das propostas de “transformação rural” e de “desenvolvimento rural” do governo de Jacob Zuma.

Os argumentos de Walker (2014) estão situados em uma disputa acerca de quais seriam os legados do *Native Land Act* (1913) na estrutura fundiária sul-africana contemporânea. Essa disputa pela agência da história nas políticas rurais criadas no governo de Jacob Zuma nos remete a algumas enunciações de Luc Boltanski no que tange a situações de disputa. Boltanski (1990) defende que uma denúncia para ser entendida como legítima deve satisfazer algumas características, tais como, possuir um nível de generalidade. Esse nível de generalidade remete a uma causa associada a um coletivo, isto é, uma causa constituída e reconhecida. Walker (2014) mobiliza as categorias “história popular” ou “história simplificada” para invocar a exemplaridade do seu argumento que possuiu um princípio de validação mais geral, a saber, o caráter científico.

Dentre os efeitos da Emenda ao *The Restitution Land Act*, Walker (2015) analisa as reivindicações de grupos que defendem a revisão da data-limite de 1913 como marco das expropriações de terra. A autora se centra nas reivindicações de dois grupos, a saber, os Khoisan e os Zulus.



Thus in February 2013 the Xoraxoukhoe Khoisan Indigenous People's Organisation dismissed as 'puppets' those participating in the government's consultative process around Khoisan claims; they made it clear that their claim was not about symbolism but about aboriginal rights to the whole of South Africa: 'The land claim of the Khoi is not regarding property and an area but an entire country. It is different than any other. We cannot only speak of Land Claim here, we should be speaking of a treaty. While it may be easy to dismiss the claims of these marginalised groups as clearly out of touch with present-day reality – outlandish, só to speak – the reopening of the restitution process has galvanised more powerful revisionist accounts of the pre-1913 past, which will be politically more difficult to ignore. (WALKER, 2015: 235)

No que se refere às reivindicações dos Zulus, Walker (2015) relata que poucos dias após a aprovação da Emenda ao *The Restitution Land Act* (2014), o rei Zwelethini dos Zulu declarou que seguindo o conselho do presidente Zuma, ele e seus advogados estavam preparando uma reivindicação de terra para toda “tomada” do reino Zulu de 1838 em diante. O território reivindicado abrange toda a província de KwaZulu Natal (incluindo a cidade de Durban), e parte das províncias de Eastern Cape, Free State e Mpumalanga.

A reivindicação dos Khoisan, descritas acima, foi tratada por Walker (2015) como uma “outlandish claims”. Na citação se evidenciam as disputas e contradições que permeiam os debates fundiário travados na África do Sul. A questão em disputa aqui é a concepção de “espaço”. Acima demonstramos que existe um “des/encontro” entre o “espaço” compreendido pela autora e o “espaço” entendido pelos Khoisan. O “espaço” dos Khoisan não se enquadra na narrativa jurídica do “Estado-nação”. De modo que, a autora aborda essa reivindicação como algo que se encontra “fora da realidade”, que não se “encaixa” na narrativa da propriedade privada.

A coexistência de espaços não é considerada pela autora pois o seu argumento é operado em uma perspectiva de um espaço homogêneo, que concebe terra apenas como propriedade privada. Desse modo, podemos resgatar a afirmação de Quijano (2005) :

(...) a heterogeneidade histórico-estrutural, a co-presença de tempos históricos e de fragmentos estruturais de formas de existência social, de várias procedências histórica e geocultural, são o principal modo de existência e de movimento de toda sociedade, de

toda história. Não, como na visão eurocêntrica, o radical dualismo associado, paradoxalmente, à homogeneidade, à continuidade, à unilinear e unidirecional evolução, ao “progresso”. (Quijano, 2005: 14).

Nessa perspectiva, Walker (2015) desconsidera a “heterogeneidade histórico-estrutural” que permeia as histórias da sociedade sul-africana. Ela reconhece apenas um tempo, a saber a modernidade, e um espaço homogêneo delineado pela ideia de propriedade privada. Walker (2015) deslegitima uma reivindicação que não respeita as diretrizes do sistema jurídico moderno e que não tem como base as justificativas da propriedade privada. Reivindicações que, em contrapartida, acionam o colonialismo, a expropriação e o racismo são igualmente deslegitimadas, como vimos no capítulo dois. Para concluirmos, Quijano (2005) afirma que o eurocentrismo produziu em distintos contextos contradições e “des/encontros”: *“E visto que nesse padrão de poder o modo hegemônico de produção e de controle de conhecimento é o eurocentrismo, encontraremos nessa história amálgamas, contradições e des/encontros.”* (QUIJANO, 2005: 14)

As grandezas acionadas por Walker (2015) e por Beinart e Delius (2015) sugerem uma disputa pelo cenário dos problemas fundiários. Enquanto o governo atribui ao colonialismo e ao apartheid o cerne dos problemas rurais sul-africanos, os autores supracitados buscam através da deslegitimação dos efeitos da lei de 1913 no cenário atual, consolidar uma causa “universal”, a saber, os vinte anos de “políticas ineficazes” do governo ANC.

A literatura questionou o cenário histórico mobilizado nos novos marcos jurídicos sul-africano. As autoras e autores trabalhados nesse tópico buscaram desconstruir os efeitos do *Native Land Act* (1913) nos problemas fundiários sul-africanos. Em oposição ao cenário construído pelo governo, a literatura construiu seu cenário baseado nos últimos 20 anos. A construção desse cenário ocorreu pela mobilização das seguintes grandezas: o “fracasso” do governo do ANC, a propriedade privada, as “atitudes positivas” dos brancos, “bem-estar” de todos, “cidadania igualitária”, “modernidade”, dentre outras. As grandezas supracitadas foram mobilizados pelas autoras e autores, para justificar que os problemas do rural não estão associados ao passado segregacionista mas a falta de políticas fundiárias que visam o

desenvolvimento do meio rural. Dessa forma, a literatura questiona a fabricação de leis para grupos específicos e defende que o Estado tem que objetivar o desenvolvimento da sociedade sul-africana como um todo.

Nessa perspectiva, a presença da questão da terra no *Green Paper* (2011) é criticada pela literatura. Pois ela associa essa questão a população negra, ou seja, é uma questão particular que a sua solução não traria benefícios para a “nação arco-íris” e somente aumentaria a tensão racial nesse país. E a questão agrária é legitimada como uma questão “universal”, que a sua solução proporcionaria a “coesão social” da “nação arco-íris”. Então no debate construído pela literatura a questão agrária ganha um importante destaque e a questão da terra é deslegitimada, pois esse não tem um sentido econômico. Nesse sentido poderíamos acrescentar as críticas de Rosa (2015) ao texto *Through a glass, darkly':towards agrarian reform in South Africa*, escrito por Ben Cousins:

The closing of the article is a call for a “radical” agrarian reform that would go beyond “a simplistic form of populism, emphasising the symbolic aspects of the land but not taking into account the class dynamics and differences,” (pp. 269). The strong argument for more objectivity does not keep the author from clarifying what is “radical” and why the class dynamics and social differences are not also symbolic when even for Marx capital satisfies both the stomach and the imagination. All over the world—but especially in South Africa—it is very hard to argue that there is an empirical separation of such things. The only places where the pure conditions of labour (salaries included) or capital possessions operate as the major division of societies is where the colonisation of the body and minds has completely destroyed any other forms of expression (using an endnote to say that gender is important, as Cousins does, really helps to make things even more complex). In such cases, the so-called material dimension is used as a form of silencing by making the possible claims for land with no agricultural purposes unreasonable. (ROSA, 2015: 6)

### **Considerações finais**

Nesse capítulo demonstramos que é central na literatura analisada a controvérsia em torno da “agência do colonialismo e do apartheid na desigualdade sobre o acesso e a posse da terra”, em outras palavras a disputa pelo cenário no qual são embasadas as políticas e legislações sobre reforma da terra na África do Sul. O posicionamento nessa

controvérsia funciona como um fio condutor para outras controvérsias, tais como a concepção de reforma da terra.

A disputa pelo cenário ganha relevância pois modifica os sentidos da política, isto é, condiciona os seus objetivos. Como demonstramos nesse capítulo, tanto o grupo de autores composto por Kirk Helliker, Fred Hendricks e Lungile Ntsebeza, quanto o composto por Cheryl Walker, Ben Cousin, Peter Delius, William Beinart e Wian Erlank defendem mudanças no sistema político sobre a reforma da terra. O que difere são o sentido dessas mudanças. O primeiro grupo de autores advoga a favor de uma reforma da terra que, em última instância, coloque fim nos privilégios dos brancos sobre a terra. Em outras palavras, uma reforma radical nos moldes do Zimbábue. O segundo grupo, por sua vez, argumenta em prol do esquecimento do passado segregacionista e reclamam ao governo a criação de políticas universalistas, neutras. As políticas criadas pelo *Departamento* nos parecem uma forma de lidar com os dois polos de críticas.

Nas políticas criadas pelo *Departamento*, há uma coexistência das questões de terra e questões agrárias. As políticas apresentadas no *Green Paper* reconhecem a necessidade de corrigir os problemas advindos das expropriações de terra da população negra, e, por outro lado, condicionou essa transferência a produtividade agrícola. Por meio da associação entre grandezas como “expropriação”, “fome”, “servidão”, “exploração”, “restauração da cultura indígena”, “coesão social”, “disciplina de produção”, dentre outros; o *Departamento* justificou a coexistência de questões de terra e questões agrárias. De modo que podemos afirmar que o cenário histórico, aqui, legitima a coexistência da questão de terra e da questão agrária.

## Considerações finais

Na África do Sul, as legislações exerceram um importante papel no delineamento da estrutura fundiária. Durante o período colonial e no regime do apartheid, legislações, como o *Native Land Act* 1913, que tornaram legais as expropriações negras, compõem o cerne do sistema segregacionista implementado no país. No período democrático, os atos foram frequentemente acionados para lidar com os paradoxos da reconciliação. No caso específico da organização fundiária ressalta-se os atos sobre a reforma da terra que buscavam lidar com as expropriações de terra da população negra durante o período segregacionista.

Mais de vinte anos após o fim do apartheid, a restituição/ redistribuição das terras roubadas permanece desafiando a democracia sul-africana. A questão rural configurou-se como uma importante questão na disputa entre Thabo Mbeki e Jacob Zuma pela presidência do ANC na Conferência de Polokwane (2007). As resoluções da Conferência de Polokwane (2007) reconhecem a ineficiência do Estado (legislações e políticas) em resolver os problemas rurais e apontam esses como o principal desafio do Estado sul-africano. No documento ressaltou-se a permanência de problemas estruturais da época do apartheid, tais como: desigualdade e desemprego nas áreas rurais, insegurança de posse, despejos generalizados, ausência de redistribuição de terra equitativa.

No primeiro mandato de Jacob Zuma (2009-2014), “reforma da terra, segurança alimentar e desenvolvimento rural” foram apontados como uma das áreas estratégicas de atuação do governo. O governo criou o *Departamento* que ficou responsável por realizar uma reforma das bases jurídicas para lidar com essa tríade (reforma da terra, segurança alimentar e desenvolvimento rural). A confecção de um novo *Green Paper* (2011) foi o primeiro passo na reforma das bases jurídicas, seguido da proposta de dez projetos de leis. Desses, porém, apenas o *Green Paper on Land Reform* (2011) e a Emenda ao *The Restitution Land Act* tornaram-se efetivos, até o presente momento.

As novas legislações já foram objeto de análise de outros pesquisadores. Monteiro (2013) analisou as diferenças de perspectiva nas legislações sobre reforma da terra, no período entre 1994 e 2011. A autora concluiu que nas novas legislações, o

perfil dos beneficiários e o objeto das políticas públicas mudaram. De modo que, o beneficiário deixa de ser o sujeito negro atingido pelas práticas racistas e passa a ser o que projeta as características do pequeno agricultor. E o objeto da reforma da terra deixa de ser a concepção nativa da terra e passa a ser a terra em um formato jurídico/burocrático. Jacobs (2012) defende que o *Green Paper* está aquém da retórica de 2007/2009 que apontava uma possível ruptura com o modelo neoliberal da reforma da terra. Para o autor, as propostas de desracialização da agricultura capitalista promovem a lógica perversa da economia política agrária neoliberal, sendo as novas legislações capazes de ampliar as desigualdades agrárias.

Nossas percepções sobre as novas legislações, de um modo geral, não diferem das apresentadas acima. Porém, o interesse em entender as legislações inseridas em um cenário de disputa contribuiu para que trouxéssemos alguns argumentos complementares aos dos autores supracitados. Para nós, a criação do *Departamento* e a reforma das bases jurídicas sobre terra representaram uma tentativa de conciliação entre as políticas de reforma da terra e de desenvolvimento rural. No período entre o início da democracia até o governo de Jacob Zuma, as políticas de reforma da terra e de desenvolvimento rural eram construídas e implementadas de forma desarticuladas (MOGASHOA, 2011). A política de reforma da terra era responsável pela reparação das injustiças históricas de discriminação racial e econômica (ROSA, 2012 MONTEIRO, 2013; HENDRICKS, 2015). Enquanto a política de desenvolvimento rural buscava promover condições socioeconômicas para as áreas rurais (MOGASHOA, 2011). Os novos marcos jurídicos ao tentar conciliar objetivos da reforma da terra com uma política de desenvolvimento rural, estabeleceram novos sentidos para as políticas de restituição/ redistribuição de terra. A reforma da terra, na perspectiva do *Green Paper* (2011), teria como objetivo solucionar os problemas advindos do passado (fome, desigualdade racial no acesso à terra e falta de coesão social) por meio da redistribuição/ restituição de terra condicionado ao uso produtivo da terra. Em suma, o *Green Paper* (2011) busca conciliar questões de terra e agrárias em uma mesma política. Essa nova abordagem foi expressa: (i) na mudança do jargão estatal para lidar com a questão da terra; (ii) na condicionalidade da produtividade e (iii) nas justificativas para a reforma da terra.

Nos novos marcos jurídicos da reforma da terra, os termos “desenvolvimento rural” e “transformação agrária” ganham proeminência sobre o termo “reforma da terra”. A transformação agrária e o desenvolvimento rural, de acordo com o *Green Paper* (2011), seriam alcançadas por meio de investimentos em “infraestrutura econômica e social”, isto é, um conjunto de medidas para desenvolver uma estrutura de exploração agrícola da terra (tais como: construção de estradas e rodovias, estabelecimento de redes de transporte, criação de um sistema de irrigação). Em suma, o novo jargão estatal (transformação agrária e desenvolvimento rural) refere-se basicamente a transformação do processo de produção agrícola.

A restituição/redistribuição, de acordo com os novos marcos jurídicos, passaria a ser condicionada ao uso produtivo da terra. Uma das metas do *Green Paper* (2011) seria tornar as fazendas da reforma da terra 100% produtivas. De modo que aqueles que não façam um “bom uso da terra” ou que seja “*non-performers*” poderiam perder o direito de acesso à terra. A mudança no jargão e a condicionalidade do uso produtivo da terra consolidaram uma abordagem produtivista da reforma da terra.

As justificativas para implementação de novos marcos jurídicos (promoção de coesão social e segurança alimentar), por sua vez, exerceram o papel de conciliar a questão agrária com a questão de terra. As justificativas governamentais têm como foco o reconhecimento dos efeitos do colonialismo/ apartheid nas áreas rurais (fome, transformação da população negra em vassalos e escravos, falta de coesão social) e expressam a necessidade de promover equidade na posse e na propriedade da terra.

O posicionamento conciliador das políticas de reforma da terra adotado no governo de Jacob Zuma é uma tentativa de lidar com os distintos quadros ideológicos em disputa no cenário político sul-africano. Buscamos, por meio da descrição das controvérsias públicas, mostrar o que compõem essas disputas ideológicas premente no cenário político sul-africano.

Uma das controvérsias mapeadas foi a disputa pelo cenário histórico (colonialismo e apartheid) e da agência dessa história para o contexto atual. Organizações predominantemente brancas e liberais como AgriSa, AFRIFORUM e o DA questionaram o acionamento do colonialismo e do apartheid como justificativas

para a política de reforma da terra, pois para esses atores o problema não é o passado mas a ineficácia contemporânea do ANC na implementação de políticas voltadas para o rural. Para o DA, o *Green Paper* realizou um “diagnóstico particular” no qual a culpa dos problemas fundiários sul-africanos são atribuídos ao colonialismo, ao apartheid e ao *Native Land Act* (1913). Assim como afirma Theo de Jager, presidente da AgriSa, para esses grupos a reforma da terra proposta pelo governo não tem nenhum sentido econômico. Acionando termos como a propriedade privada, falhas burocráticas, corrupção, modernidade, produção agrícola, capital, tecnologia, aproveitamento econômico da terra e condições macro-estruturais contemporâneas, os atores têm sido eficazes em construir uma imagem pública sobre a ineficácia da atual reforma da terra proposta pelo partido do governo.

No âmbito da produção acadêmica, Classens (2015), Erlank (2014) e Walker (2015), entre outros, mobilizaram grandezas semelhantes aos atores expostos acima, sugerindo uma afinidade teórica que tem implicações importantes para uma releitura conservadora desse momento histórico. Para esses autores e autoras, a criação de políticas “universais” são a saída moderna e não segregacionista para a resolução dos problemas fundiários sul-africanos. Esta defesa vem acompanhada de termos como “políticas para todos”, “uma vida melhor para todos”, “nação arco-íris”, “cidadania igualitária”, “bem-estar social”. As grandezas acionadas pelas autoras e autores remetem a uma narrativa “moderna” e “universal”. Proposições societárias que não se enquadrem nesses termos são consideradas “desajustadas” e “não-exemplares”.

Por outro lado, autores como Kirk Helliker, Fred Hendricks e Lungile Ntsebeza defendem que a política de reforma da terra é uma ação “insuficiente” para resolver as desigualdades no acesso à terra pois não efetiva a descolonização da terra. Alguns dos termos mobilizados pelos autores foram: “associação entre proteção da agricultura comercial branca e estabilidade econômica”, “expropriação de terra da população negra”, “críticas ao modelo Willing-buyer, Willing-seller”. Como vimos, a disputa pelo cenário está imbricada com uma disputa em torno da orientação das políticas voltadas para resolver os problemas fundiários do país, a saber, políticas que tratem de uma questão de terra ou agrária.



Nesta dissertação demonstramos, por meio das disputas, que o debate público sobre terra na África do Sul é constituído por “des/encontros” que envolvem diferentes valores e princípios operados em uma sociedade colonizada. O *Green Paper* ao tentar lidar, de forma conciliatória, com esses “des/encontros” produzem novas ambiguidades que se revelam na dificuldade de aprovação/ implementação das legislações criadas nesse governo.

## Referências

BEINART, William; DELIUS, Peter. The Native Land Act of 1913: a template but not a turning point. *In*: COUSINS, Ben; WALKER, Cherryl. **Land Divided, Land Restored**. Johannesburg, Jacana Press, 2015.

BOLTANSKI, Luc. **El amor y la justicia como competencias**. Buenos Ayres, Amorrutu: 2000.

BORGES, Antonádia. Sem sombra para descansar: etnografia de funerais na África do Sul contemporânea. **Anuário Antropológico**, v. 2010, 2011, pp.215- 252.

\_\_\_\_\_. Terra. *In*: FURTADO, Cláudio A.; SANSONE, Lívio. **Dicionário Crítico das Ciências Sociais dos países de fala oficial portuguesa**. Salvador, EDUFBA, 2014.

BRAGA, Pablo de Rezende S.. **África do Sul: a rede de ativismo transnacional contra o apartheid na África do Sul**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

CABANILLAS, Natalia. **Género y memoria en Sudáfrica post apartheid: la construcción de la noción de víctima en la Comisión de la verdad y la Reconciliación (1995-1998)**. México: Colégio de México, 2011.

CERUTI, Claire. African National Congress Change in Leadership: What Really Won it for Zuma? *In*: [www.tandfonline.com/loi/crea20](http://www.tandfonline.com/loi/crea20).

CHANGUION, L.; STEENKAMP, B. **Disputed Land: the historical development of the South**

**African Land Issue, 1952-2011.** Pretoria, Protea Book House, 2012.

CHANOK, Martin. **The Making of South African Legal Culture 1902 – 1936.** South Africa, Cambridge University Press, 2004.

CLAASSENS, Aninka. Power, accountability and apartheid borders: the impact of recent laws on struggles over land rights. *In:* CLAASSENS, Aninka; COUSINS, Ben. (orgs.) **Land, Power e Custom.** Cape Town: Legal Resources Centre, 2008.

\_\_\_\_\_. Law, land and custom, 1913-2014: What is at stake today? *In:* COUSINS, Ben; WALKER, Cherryl. **Land Divided, Land Restored.** Johannesburg, Jacana Press, 2015.

COUSINS, Ben. Characterising 'communal' tenure: nested systems and flexible boundaries. *In:* CLAASSENS, Aninka; COUSINS, Ben.(orgs.) **Land, Power e Custom.** Cape Town: Legal Resources Centre, 2008.

\_\_\_\_\_. Contextualising the controversies: dilemmas of communal tenure reform in post-apartheid South Africa. *In:* CLAASSENS, Aninka; COUSINS, Ben. (orgs.) **Land, Power e Custom.** Cape Town: Legal Resources Centre, 2008.

COUSINS, Ben; WALKER, Cherryl. Land divided, Land Restored: Introduction. *In:* COUSINS, Ben; WALKER, Cherryl. **Land Divided, Land Restored.** Johannesburg, Jacana Press, 2015.

FIKENI, Somadora. The Polokwane moment and South Africa's democracy at the crossroads. In: [www.hsrcpress.co.za](http://www.hsrcpress.co.za).

FINE, Ben. The developmental state. *In*: BOND, Patrick; DESAI, Ashwin; MAHARAJ, Brij (org.). Zuma's own goal: losing South Africa's war on poverty. Eritrea, Africa World Press, 2011.

GIBSON, James L. **Overcoming Historical Injustices: Land Reconciliation in South Africa**. New York, Cambridge University Press, 2009.

GOTLIB, Joyce. O dilema da Reforma Agrária na África do Sul Contemporânea. Trabalho de Conclusão de Curso (sociologia). Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2007.

\_\_\_\_\_. Getting people back to the land: Interdependência entre Governo e ONGs na produção de beneficiários por terra da província de KwaZulu-Natal, África do Sul. Dissertação de Mestrado em Sociologia. Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2010.

HALL, Ruth. A Political Economy of Land Reform in South Africa. **Review of African Political Economy**. N. 100, pp.213-227. 2007

\_\_\_\_\_. Transforming rural South Africa? Taking stock of land reform. *In*: HALL, Ruth; NTSEBEZA, Lungisile. (orgs.). **The Land Question in South Africa**. Cape Town, HRSC Press, 2007.

HALL, Ruth; NTSEBEZA, Lungisile. Introduction. *In*: HALL, Ruth; NTSEBEZA, Lungisile. (orgs.). **The Land Question in South Africa**. Cape Town, HRSC Press, 2007.

HEBINCK, Paul. Post-apartheid land and agrarian reform policy and practices in South Africa: themes, processes and issues. *In*: COUSINS, Ben; HEBINCK, Paul. (orgs.). **In the Shadow of policy**. Johannesburg, Wits University Press, 2013.

\_\_\_\_\_. Land and agrarian reform policies from a historical perspective. *In*: COUSINS, Ben; HEBINCK, Paul. (orgs.). **In the Shadow of policy**. Johannesburg, Wits University Press, 2013.

JACOBS, Peter. Whiter agrarian reform in South Africa?. **Review of african political Economy**, vol. 39: 131. pp. 171-180.

JAGER, Theo de. Land Reform: The view from commercial agriculture. *In*: COUSINS, Ben; WALKER, Cherryl. **Land Divided, Land Restored**. Johannesburg, Jacana Press, 2015.

JAMES, Deborah. **Gaining Ground? Rights' and Property' in South Africa Land Reform**. Johannesburg, Wits, 2007.

\_\_\_\_\_. Transforming Rural South Africa? Taking Stock of Land Reform. *In*: HALL, Ruth; NTSEBEZA, Lungisile. (orgs.). **The land Question in South Africa**. Cape Town, HRSC Press, 2007.

JONGE, Klaas de. **África do Sul: apartheid e resistência**. São Paulo: Cortez, 1991.

LAHIFF, Edward. O Estado, o mercado ou o pior de ambos? A reforma Agrária de Mercado na África do Sul. *In*: SAUER, Sérgio; PEREIRA, João Márcio Mendes. (orgs.) **Capturando a terra**. Brasília, Expressão Popular, 2006.

LATOUR, Bruno. **Reagregando o social**. Salvador: Edufba, 2012.

LEBERT, Tom. Reforma Agrária e ocupação de terra no Zimbábue. *In*: MARTINS, Mônica Dias. (orgs.). **O Banco Mundial e a Terra: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia**. São Paulo, Viramundo, 2004.

MILLER, D.L.C; POPE, Anne. South African Land Reform. **Journal of African Law**, V. 44, n.2 (2000), p. 167 – 194.

MAFEJE, Archie. The Agrarian Question, access to land, and peasant responses in Sub-Saharan Africa. **Civil Society and Social Movements Programme**, Paper number 6. United Nations Research Institute for Social Development, 2003.

MAYENDE, Gilingwe. Rural Development under a 'developmental state': analysing the policy shift on agrarian transformation in South Africa. *In*: Kondlo, k.; Maserumule, H. (eds.) **The Zuma administration: critical challenges**. Cape Town, HSRP PRESS, 2010.

MILLER, D.L.C; POPE, Anne. South African Land Reform. **Journal of African Law**, V. 44, n.2 (2000), p. 167 – 194.

MONTEIRO, Paula Pereira. Desafiando o direito de propriedade: o embate entre diferentes concepções de direito à terra no contexto e reforma agrária sul-africana. Trabalho de conclusão de curso (sociologia) - Universidade Federal Fluminense. Niterói,2010.

\_\_\_\_\_. Land or Agrarian Reform? Um estudo sobre o acesso a terra na África do Sul no pós-apartheid. Dissertação de Mestrado em Sociologia -Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2013.

MOYO, Sam. The land question in Southern Africa: a comparative review. *In*: HALL, Ruth; NTSEBEZA, Lungisile. (orgs.). **The Land Question in South Africa**. Cape Town, HRSC Press, 2007.

MOYO, S.; YEROS, P. El surgimiento de los movimientos rurales bajo el neoliberalismo. *In*: MOYO, Sam; YEROS, Paris. (orgs.). **Recuperando la tierra : el surgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, abril de 2008.

NTSEBEZA, Lungisile. Democratic Decentralisation and Traditional Authority: Dilemmas of Land Administration in Rural South Africa. **European Journal of Development Research**, Vol.16, No.1, Spring 2004, pp.71–89.

\_\_\_\_\_. Land Redistribution in South Africa: the property clause revisited. In: HALL, Ruth; NTSEBEZA, Lungisile. (orgs.). *The Land Question in South Africa*. Cape Town, HRSC Press, 2007.

\_\_\_\_\_. The land Question: Exploring obstacles to land redistribution in South Africa. Disponível em: <http://www.yale.edu/macmillan/apartheid/ntsebezap2.pdf>.

OKOTH-OGENDO, Hwo. The Nature of land rights under indigenous law in Africa. In: CLAASENS, Aninka; COUSINS, BEN.(orgs.) **Land, Power e Custom**. Cape Town: Legal Resources Centre, 2008.

ROSS, Robert. **A concise History of South Africa**. London: Cambridge University Press, 2008.

ROSA, Marcelo. A terra e seus vários sentidos: por uma sociologia e etnologia dos moradores de fazendas na África do Sul contemporânea. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, 2012, v.27, n.2, p.361-385.

\_\_\_\_\_. Estado e ações coletivas na África do Sul e no Brasil: por uma sociologia contemporânea dos países não-exemplares. **Sociologias**, 2008, n.20, p. 292 – 318.

\_\_\_\_\_. Espectros de Mamdani: desafios de uma sociologia da vida política rural na África do Sul contemporânea. **Estudos de Sociologia**, Recife, 2009, v. 15, p. 1-15.



\_\_\_\_\_. Mas eu fui uma estrela do futebol! As incoerências sociológicas e as controvérsias sociais de um militante sem-terra sul-africano. **Mana**, Rio de Janeiro, 2011, v, 17, n.2.

TAVAROLO, Sérgio B.F. Existe uma modernidade brasileira? Reflexões em torno de um dilema sociológico brasileiro. **Revista brasileira de Ciências Sociais- RBCS**, vol.20, n° 59, outubro, 2006.

THWALA, W. A. A experiência Sul- africana de Reforma Agrária. *In*: MARTINS, Mônica Dias. (orgs.). **O Banco Mundial e a Terra: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia**. São Paulo, Viramundo, 2004.

WALKER, Cheryl. **Land Marked**. Johannesburg, Ohio University Press, 2008.

\_\_\_\_\_. Redistributive land reform: for what and for whom? *In*: HALL, Ruth; NTSEBEZA, Lungisile. (orgs.). **The Land Question in South Africa**. Cape Town, HRSC Press, 2007.

WEIDEMAN, Marinda. Land Reform, Equity and Growth in South Africa: a comparative analysis. Tese submetida ao Departamento de Estudos Políticos da Faculdade de Artes da Universidade de Witwatersrand. Johannesburg, 2006.

### **Lista de documentos**

Constitution of the Republic of South Africa. Disponível em: <http://www.gov.za/documents/constitution/1996/a108-96.pdf>.

DEPARTMENT OF RURAL DEVELOPMENT AND LAND REFORM. Green Paper on Land Reform. Disponível em: <http://www.polity.org.za/article/draft-green-paper-on-land-reform-august-2011-2011-08-26>.

DEPARTMENT OF RURAL DEVELOPMENT AND LAND REFORM. Draft Land Tenure Security Bill. Disponível em :<http://www.polity.org.za/article/draft-land-tenure-security-bill-b-2010-2011-01-05>.

DEPARTMENT OF RURAL DEVELOPMENT AND LAND REFORM.Extension of Security of tenure amendment Bill, 2013. Disponível em:<http://www.dla.gov.za/legislation-and-policies/category/5-bills>

DEPARTMENT OF RURAL DEVELOPMENT AND LAND REFORM.Geomatics profession Bill,2013.Disponível em:<http://www.dla.gov.za/legislation-and-policies/category/5-bills>

DEPARTMENT OF RURAL DEVELOPMENT AND LAND REFORM.The land management commission Bill,2013. Disponível em:<http://www.dla.gov.za/legislation-and-policies/category/5-bills>

DEPARTMENT OF RURAL DEVELOPMENT AND LAND REFORM.Agricultural Landholding policy framework: setting upper and bands for the ownership and use of agricultural landholdings. Disponível em: <http://www.dla.gov.za/legislation-and-policies/category/3-policies>

DEPARTMENT OF RURAL DEVELOPMENT AND LAND REFORM.Land Tenure Security Policy for commercial farming areas.Disponível em:<http://www.dla.gov.za/legislation-and-policies/category/3-policies>

DEPARTMENT OF RURAL DEVELOPMENT AND LAND REFORM.Land Administration Act Web (Law).Disponível em:<http://www.dla.gov.za/legislation-and-policies/category/3-policies>

DEPARTMENT OF RURAL DEVELOPMENT AND LAND REFORM.Policy for the recapitalisation and development programme of the department of rural development and land reform.Disponível em:<http://www.dla.gov.za/legislation-and-policies/category/3-policies>

DEPARTMENT OF RURAL DEVELOPMENT AND LAND REFORM.Rural Development Framework.Disponível em:<http://www.dla.gov.za/legislation-and-policies/category/3-policies>

DEPARTMENT OF RURAL DEVELOPMENT AND LAND REFORM.State Land Lease and Disposal Policy.Disponível em:<http://www.dla.gov.za/legislation-and-policies/category/3-policies>

FREEDOM CHARTER. Disponível em: <http://www.anc.org.za/show.php?id=72>, Acesso em 28/5/2014, as 14h.

# **ANEXOS**



## DEPARTMENT OF RURAL DEVELOPMENT AND LAND REFORM

### GREEN PAPER ON LAND REFORM, 2011

#### 1. INTRODUCTION

The resolution of the 52<sup>nd</sup> National Conference of the ANC (December 2007) on agrarian change, land reform and rural development, confirmed the ANC's acute awareness and sensitivity to the centrality of land (the land question) as a fundamental element in the resolution of the race, gender and class contradictions in South Africa. National sovereignty is defined in terms of land. Even without it being enshrined in the country's supreme law, the Constitution, land is a national asset. This is where the debate about agrarian change, land reform and rural development should, appropriately, begin. Without this fundamental assumption, talk of effective land reform and food sovereignty and security is superfluous! We must, and shall, fundamentally review the current land tenure system during this Medium Term Strategic Framework (MTSF) period. This we shall do through rigorous engagement with all South Africans, so that we could emerge with a tenure system which should satisfy the aspirations of most, if not all, South Africans, irrespective of race, gender and class.

The strategy of the Department of Rural Development and Land Reform is, fittingly, 'Agrarian Transformation' – interpreted to denote 'a rapid and fundamental change in the relations (systems and patterns of ownership and control) of land, livestock, cropping and community.' The goal of the strategy is 'social cohesion and development.' All anti-colonial struggles are, at the core, about two things: repossession of land lost through force or deceit; and, restoring the centrality of indigenous culture.

That is why colonialists targeted land to subdue conquered populations, in order to turn them into vassals and slaves. Their next target was the people's cultural practices, especially cross-cutting cultures, which served as a nexus holding together multi-cultural communities into single coherent societies, despite different cultures. **Ubuntu** or human solidarity is such a cross-cutting culture in the case of African societies. It is the over-arching way of life of the African people (consider the following two Xhosa expressions of ubuntu: (i) Nongenankomo uyawadla amasi; (ii) inkomo yenqoma, yintsengw'ibhekwa), which is integrally linked to land.

Any attempt at restoring ubuntu without a concomitant land restoration would be futile. Land is a fundamental means to ubuntu, the end!

Fundamentally, therefore, social cohesion, just like development, is a direct function of land access and ownership - the basic tenet of, or requirement for, the exercise of ubuntu in traditional African society. It is not just about allegiance to national symbols, e.g. the National Anthem and Flag, important as they are in the modern state context. It is part of a people's expression of themselves, for themselves and of themselves. It is a way of life, integrally linked to land. If you denied African people (a definition which includes the San and the Khoi) access to, and, or, ownership of, land, as has been the case under both colonialism and Apartheid in South Africa, you have effectively destroyed the very foundation of their existence.

In rural communities social relationships are much deeper as they tend to be historical and inter-generational. Mutuality (both horizontal and hierarchical), a strong feature of ubuntu, is a way of life which would have evolved organically, nourished and cemented by shared hard and good times. Colonialism and Apartheid sought at all times, and by all means to destroy this mutuality amongst peoples of different cultures, but constituting the same society. Of all such means used, the Natives Land Act, Act no. 27 of 1913, and the migrant labour system are the ones which wreaked the most havoc in African rural communities, by seriously undermining the virtues of Ubuntu, as people lost their basic expression of it – the ability to give / *izinwe* - which disappeared with the loss of their land. They could no longer produce enough food to feed themselves as families; nor could they keep livestock. They had to survive on meager or slave wages, which could hardly meet their own family needs, let alone being generous and readily share with neighbours. Colonialism and Apartheid brutalized African people, turning them hostage to perennial hunger and want, and related diseases and social strifes and disorders. Rural development, agrarian change and land reform must be a catalyst in the ANC government's mission to reverse this situation. It took centuries to inflict it upon black people and it is going to take quite a while to address it, but it shall be done. That long road necessarily starts with the crafting of a new pragmatic but fundamentally altered land tenure system for the country. Not to do so would perpetuate the current social and economic fragmentation and underdevelopment.

Development and its corollary, underdevelopment, as outcomes, are a function of certain political choices and decisions, as well as certain administrative practices, processes, procedures and institutions. Defined in this context, development denotes 'social, cultural and economic progress brought about through certain political choices and decisions and realized through certain administrative practices, processes, procedures and institutions.' The key parameters for measuring development, therefore, are social, political, administrative, cultural, institutional and economic. Depending on the type of political choices made and decisions taken, and the administrative practices, processes, procedures and institutions put in place in pursuit of those choices and decisions, there will be social progress (development) or

stagnation (under-development). In short, depending on the type of political choices and decisions we make and take now, and the type of administrative practices and institutions we put in place in pursuit of those choices and decisions, we will either bring about the desired social cohesion and development or we will perpetuate the current colonial-apartheid's social and economic fragmentation and under-development.

For the sake of clarity, 'development' indicators in this Draft Green Paper are 'shared growth and prosperity, full employment, relative income equality and cultural progress'; and, those for 'under-development' are 'poverty, unemployment, relative income inequality and cultural backwardness'. It is, thus, submitted here that these two opposing socio-economic pillars, development and under-development, are a direct function of certain political choices and decisions, as well as certain administrative traditions and institutions, processes and procedures. They are not a product of just any political choice and decision, or any administrative practice, process, procedure or institution. If there could be anything positive which come from Apartheid, it is (a) the political courage and will to make hard choices and decisions; and, (b) the bureaucratic commitment, passion and aggression in pursuit of those political choices and decisions. We are in the mess we are in today because of these two sets of qualities – **political courage and will to make hard choices and decisions, and bureaucratic commitment, passion and aggression in pursuit of those political choices and decisions**. We need them now to pull the country out of the mess.

Apartheid was an outcome of particular political choices and decisions which were executed through a plethora of oppressive policies and laws, which were carefully crafted to achieve the set outcome. Consider the following passage from Maurice Evans, on the reduction in the Natal land quota for black people in this regard:

*"Yet even this will mean an average of 156 acres per head of European population, and 6.8 acres for every native, while the land which will fall within the European areas is infinitely healthier, more fertile, and altogether more desirable, than either present locations or the areas recommended by the Beaumont Commission". (M Lacey: Working for Boroko, 1981)*

This was not an isolated case. It was the South African story in the systematic denudation and impoverishment of African people (African inclusive of the San and the Khoi and their descendants). Our effort to bring about the corrective measures necessary to tone down the anger, bitterness and pain of those who have been subjected to this brutal treatment must be collective. The Truth and Reconciliation Commission (the TRC) has adequately demonstrated the capacity and political will of black people, in general, and the African majority, in particular, to forgive. BUT, this goodwill should not be taken for granted, because it is not an inexhaustible social asset. It is an asset around which we should work together to build our collective future. That is the spirit of this Draft Green Paper.

## 2. Problem Statement

- 2.1 The need to instill *national identity*, *shared citizenship* and *autonomy-fostering service delivery* are the primary reasons why the State must continue to invest in the transformation of land relations (systems and patterns of land control and ownership) in our country.
- 2.2 The rationale behind state investment in, and the enduring demand for, land in South Africa is to be found in the historical background of what has been described by some scholars as “*accumulation by dispossession*”.
- 2.3 The current economic structure of South Africa, as a result of this historical process and phenomenon, has produced, and continues to produce, net factors which combine to undermine the creation of conditions which are conducive to fostering social cohesion and development amongst those historically dispossessed of their land.

## 3. Vision for Land Reform

- 3.1 A re-configured single, coherent *four-tier system of land tenure*, which ensures that all South Africans, particularly rural blacks, have a *reasonable access to land with secure rights*, in order to fulfil their basic needs for housing and productive livelihoods.
- 3.2 *Clearly defined property rights*, sustained by a fair, equitable and accountable land administration system within an effective judicial and ‘governance’ system.
- 3.3 *Secure forms of long-term land tenure for resident non-citizens engaged in appropriate investments* which enhance food sovereignty and livelihood security, and improved agro-industrial development.
- 3.4 *Effective land use planning and regulatory systems* which promote optimal land utilization in all areas and sectors; and, effectively administered rural and urban lands, and sustainable rural production systems.

## 4. Principles Underlying Land Reform

- 4.1 The principles which underpin land reform are three-fold:
  - (a) de-racialising the rural economy;
  - (b) democratic and equitable land allocation and use across race, gender and class; and,
  - (c) a sustained production discipline for food security
- 4.2 The long-term goal of land reform is social cohesion and development. In this text, the concept ‘**development**’ refers to shared growth and prosperity, relative income equality, full employment and cultural progress. ‘**Underdevelopment**’ is the other side



of this proverbial coin - poverty, relative income inequality, unemployment and cultural backwardness.

## 5. Current Challenges and Weaknesses: Rationale for Change

- (a) The land acquisition strategy / willing-buyer willing-seller model (a distorted land market);
- (b) a fragmented beneficiary support system;
- (c) beneficiary selection for land redistribution;
- (d) land administration / governance, especially in communal areas;
- (e) meeting the 30% redistribution target by 2014;
- (f) declining agricultural contribution to the GDP;
- (g) unrelenting increase in rural unemployment; and,
- (h) a problematic restitution model and its support system (communal property institutions and management)

## 6. An Improved Trajectory for Land Reform

6.1 In articulating this improved trajectory for land reform, a set of proposals is advanced, which attempts to:

- (a) improve on past and current land reform perspectives, without significantly disrupting agricultural production and food security; and,
- (b) to avoid or minimise land redistribution and restitution which do not generate sustainable livelihoods, employment and incomes.

6.2 This trajectory is supported by the following programmes and institutions:

- (a) a recapitalisation and development programme;
- (b) a single land tenure system with four tiers;
- (c) a Land Management Commission;
- (d) a Land Valuer-General;
- (e) a Land Rights Management Board, with local management committees;
- (f) properly aligned common property institutions (CPIs); and,
- (g) the Land Tenure Security Bill, 2010, which is an integral part of the Land Reform Programme (LRP), but is treated separately from it.

6.3 A Recapitalisation and Development Programme. The goal of this Programme is to ensure that all land reform farms are 100% productive. It focuses on all land reform farms acquired through state funds since 1994, as well as small-holder farms which had been privately acquired, but the new owners have had no means of keeping them productive. The strategy underlying the Programme is partnership with commercial farmers on a risk-sharing basis.

6.4 A single land tenure framework has been fashioned out, integrating the current multiple forms of land ownership - communal, state, public and private - into a **single 4-tier tenure system**:

- (a) State and public land: Leasehold;
- (b) Privately owned land: Freehold, with limited extent;
- (c) Land owned by Foreigners: Freehold, but Precarious Tenure, with obligations and conditions to comply with; and,
- (d) Communally owned land: Communal Tenure, with institutionalised use rights.

The Communal Land Tenure (the 4<sup>th</sup> Tier), because of (a) its complexity (need for extensive consultations and constitutional compliance) and, (b) the recent nullification of the Communal Land Rights Act (CLaRA) by the Constitutional Court, will be treated in a separate policy articulation.

## 6.5 Land Management Commission (LMC)

The LMC will be autonomous, but not independent, of the Ministry and Department. It will be accountable to the Ministry through the Department; and, will submit regular reports to the latter. A financial manager, accountable to the Department's Accounting Officer, will manage the finances of the Commission. The LMC will be composed of all stakeholders in land and persons appointed by the Minister because of their special attributes.

### 6.5.1 Functions of the LMC

- (a) Advisory – issues advisory opinions, research reports and guidelines on land management to all land related departments and state organs.
- (b) Coordination – ensures alignment, inter-linkages and coherence of disparate land management agencies, departments, spheres and other organs of state.
- (c) Regulatory - Manage the regulatory environment that ensures that lands are managed in a manner that will protect the quality and values.
- (d) Auditing – assures the integrity of the inventory of state and public lands including monitoring its uses.
- (e) Reference point.

### 6.5.2 Powers of the LMC

The LMC will have power to:

- (a) subpoena anyone and any entity, private or public, to appear before it, and answer any question relating to its landholding or land interest;
- (b) enquire about any land question, out of its own initiative or at the instance of interested parties;
- (c) verify and /or validate / invalidate individual or corporate title deeds;
- (d) demand a declaration of any landholding, with all the necessary documentation relevant to such a declaration;
- (e) grant amnesty and / or to initiate prosecution, whichever the case might be, at its own discretion; and,
- (f) seize or confiscate land gotten through fraudulent or corrupt means.

## 6.6 The Land Valuer-General (LVG)

### 6.6.1 Problem Statement

- (a) South Africa lacks a nationwide comprehensive, reliable and collated hub of property values;
- (b) absence of legislative framework to determine when 'market value' is one of the variables in determining values as opposed to being the only criterion;
- (c) probity of some of the valuation is questionable;
- (d) conflict of interest and malpractices;
- (e) improper or hurried valuations in order to meet deadlines or compliance planning; and,
- (f) an ahistorical or mechanical approach to valuation.

### 6.6.2 Responsibilities of the Office of the Valuer-General (OVG)

The Valuer-General will be a statutory office responsible for:

- (a) the provision of fair and consistent land values for rating and taxing purposes;
- (b) determining financial compensation in cases of land expropriation, under the Expropriation Act or any other policy and legislation, in compliance with the constitution;
- (c) the provision of specialist valuation and property-related advice to government;
- (d) setting norms and standards, and monitoring service delivery;
- (e) undertaking market and sales analysis;
- (f) setting guidelines, norms and standards required to validate the integrity of the valuation data; and,
- (g) creating and maintaining a data-base of valuation information.

## 6.7 Land Rights Management Board (LRMB) and Land Rights Management Committees (LRMCs)

6.7.1 The LRMB will be composed of representatives of sectors which hold rights to land and persons appointed by the Minister because of their special knowledge and capacity to provide professional services to the Board. The Land Rights Management Committees, on the other hand, will be composed of representatives of residents in a specific rural environment or settlement: farm-workers and dwellers, commercial farmers, relevant municipal councils, government departments such as the drdlr, Human Settlements, as well as the South African Police Service.

### 6.7.2 Functions of the LRMB

- (a) communication of legal reforms to farm owners, farm-dwellers and potential land beneficiaries;
- (b) build institutional capacity (inside and outside state institutions) to advise and support rights-holders, and facilitate their active use of the law;

- (c) in collaboration with the Chief Deeds Registrar, develop accessible and efficient systems for recording and registering rights on land;
- (d) to encourage the primacy of social solutions to social problems and disputes;
- (e) to provide legal representation, where necessary, e. g. unlawful evictions; and,
- (f) to establish a co-ordinated and integrated support system for state, civil society and private sector participation in integrated development measures in rural settlements.

### 6.7.3 Powers of the LRMB

The LRMB will have power to:

- (a) establish and, or, dissolve Land Rights Management Committees (LRMCs);
- (b) set norms and standards for the LRMCs;
- (c) delegate certain powers to the LRMCs;
- (d) enforce compliance with norms and standards, as well as land rights management policies and laws;
- (d) hear appeals on matters handled by the LRMCs;
- (e) to over-turn decisions of the LRMCs; and,
- (f) enforce respect for, and observance of, rights of fellow dwellers.

## 7. The Strategic Thrust of Land Reform

7.1 Land Reform is located within the CRDP, and is anchored by the following pillars:

- (a) a coordinated and integrated broad-based agrarian transformation;
- (b) an improved land reform programme; and,
- (c) strategic investment in economic, cultural, ICT and social infrastructure for the benefit of all rural communities.

7.2 While separate in the design, *rural development* and *land reform* are aligned at policy, programme and institutional levels to ensure coordinated service delivery. In pursuit of agrarian transformation, the link between the *land question* and *agriculture is acknowledged* as the basis of the search for an economic rationale and a vision of a post-reform agrarian structure. Yet, demand for land may be for other productive but non-agricultural uses.

## 8. Land Reform Experience Elsewhere

### 8.1 Asia

#### 8.1.1 China

China replaced the Commune System with a two-layer management system – household contract responsibility system and granting farmers self-management rights; it replaced monopoly over purchase and marketing, allowing farmers the right to

exchange farm produce freely; and, it transformed the single collective ownership into various private ownerships, where the farmer can dispose of assets.

### 8.1.2 India

India introduced the following reforms: it regulated sharecropping; provided legal protection against eviction; instituted a land ceiling Act; and provided homestead plots.

## 8.2 Latin America

### 8.2.1 Brazil

Brazil embarked upon selective expropriation with compensation; viable family smallholder farms receiving government support, serving domestic market, while large-scale commercial farms serve export markets; and, combined market-related strategies with traditional land management systems, in a complementary manner.

### 8.2.2 Mexico

Mexico had mixed experiences: nationalisation in 1910; redistribution in 1935; de-nationalisation in 1946; and, a peasant revolt in 1970 resulted in the take-over of land owned by foreigners, turning it into collectives.

### 8.2.3 Chile

Chile expropriated large farms in the 1960s, turning them into co-operatives for peasants and small farmers. There was a reversal in 1974, after the assassination of President Allende, with the re-instatement of elite family farms. Regulatory reforms were introduced on land rentals and subdivisions in the 1980s.

## 8.3 Africa

On the African continent the **Egyptian** experience provides interesting lessons on land reform. Legislation was passed in the 1950s, limiting farm size to a maximum of 42ha per individual; limiting rental rates; and, setting minimum lease durations.

## 9. Challenges and Constraints

9.1 For the land reform programme to proceed rapidly and succeed, as it must, a number of challenges and constraints have to be confronted, and overcome. **The main challenges are:**

- (a) entrenched vested interests, in both the commercial and communal land spaces; and,
- (b) poor co-ordination and integration of effort and resources among public institutions, and between public and private sector institutions; and,

(c) the main constraint is the poor capacity of organs of state to implement.

9.2 These three elements constitute a complex risk-factor to any effective, equitable and speedy resolution of the land question. It will require time and an enduring, collective, national political effort to overcome them. Co-ordination and integration across all relevant organs of state and civil society is the key to a successful execution of the sustainable land reform programme.

## 10. Summary and Conclusion

10.1 Undoing the social, economic and cultural effects of centuries of discrimination and exclusion, on the basis of race, class and gender will take time and an enduring national political effort.

10.2 Challenges and constraints experienced over the last seventeen years, and lessons drawn from other countries across the world, show clearly that there are no silver bullets to solving post-colonial land questions.

10.3 A systems approach seems necessary and appropriate in addressing complex and emotive challenges such land reform. The failure to protect the rights and security of tenure of farm workers and dwellers is a good illustration of this point. There is a strong view that the real problem in land reform in general; and, in the protection of the rights and security of tenure of farm-dwellers, in particular, may be that of a total-system failure (TSF) rather than that of a single piece of legislation, e.g., Extension of Security of Tenure Act (ESTA).

10.4 In the case of farm-workers and dwellers, this failure would reflect in a number of aspects: inadequate articulation of policy and legislative regime to protect farm workers and dwellers; poor implementation of existing policies and legislation by organs of the state; weak enforcement of legislation by law-enforcement agencies; the judicial system not being worker-friendly in handling eviction cases; labour unions not organizing effectively on farms; non-complementary (almost adversarial) relationship between non-governmental organizations and state organs in addressing problems of farm-dwellers; and, poor or non-existent monitoring, co-ordination and communication amongst state organs, within and across the three spheres of government, and other interested parties, on matters negatively affecting the rights of farm workers and dwellers.

10.5 The following passages, directly and indirectly, quoting the first President of the African National Congress, Dr John Langalibalele Dube, have been taken from the recently published book by Heather Hughes, First President (2011). It addresses the hunger and need for land by African people. The situation has not changed much since the 1930s, when the sentiment was expressed by Dr Dube. **We must change it now!**

**The points that Dube and his colleagues had made about the draft legislation (Natives' Representation in Parliament Bill, the Natives' Land Bill and the Natives' Council Bill) were incorporated and extended in his testimony to the Natives' Economic Commission....He had prepared a written submission on which he was closely questioned at great length in the hearing. Uppermost in his mind and, he said, in the minds of African people was the land issue. They needed far more of it, particularly those who could not afford to buy. The land ought to be purchased for them and handed over; all the African areas ought to be properly surveyed and divided into building plots, grazing grounds and gardens. People could pay a nominal rent for their plots.**

*"There are only one million of you and there are about six millions of us; and one million of you have three fourths of the land, and six millions of us have one fourth of the land. That is not fair....In asking (for more land) I do not think we are asking for charity; we have contributed to the development of South Africa with our labour...we have done our share in that respect, and in the matter of taxation, both direct and indirect".*

**He vigorously fought off the commissioners' views that Africans did not know how to use their land properly, that any more would just be wasted, that Africans multiplied too fast, that they had too many cattle:**

*"The black ox has nowhere to feed, and the white ox has all the pasture...I am sorry if I cannot make that clear to you".*

[Heather Hughes (2011). First President. A Life of John L Dube, founding President of the ANC].

.....