

NA “RAINBOW NATION”: MUDANÇAS LEGISLATIVAS E REFORMA DA TERRA

Por Viviane de Oliveira Barbosa[i]



Resumo: A transição do regime de segregação para o período democrático na África do Sul foi um processo longo de debates e mudanças. O desmantelamento do Apartheid começou no final dos anos 1980 e início dos anos 1990 e envolveu reformas políticas e mudanças legislativas. Tratar desse período de transição e do advento da democracia na África do Sul implica frisar particularmente o direito à terra. Este artigo aborda as mudanças propostas para a reforma da terra no país, destacando os principais programas empregados pelo governo em seu projeto reformador.

Palavras-chave: África do Sul. Leis. Reforma da Terra

Abstract: The transition from segregation to the democratic regime in South Africa was a long process of debate and change. The dismantling of apartheid began in the late 1980s and early 1990s and involved political reforms and legislative changes. Treating this period of transition and the advent of democracy in South Africa implies emphasize particularly the right to land. This article discusses the proposed changes to land reform in the country, highlighting key programs employed by the government in its reform project.

Keywords: South Africa. Laws. Land Reform

A transição do regime de segregação para o período democrático na África do Sul foi um processo longo de debates e mudanças. O desmantelamento do Apartheid começou no final dos anos 1980 e início dos anos 1990. Muitas leis foram, durante esse período, revogadas ou revistas pelos administradores do país, afinal “sob a pressão dos Estados africanos, tornou-se cada vez menos possível, para a República Sul-Africana, pretender que o apartheid fosse uma questão pertencente ao seu sistema jurídico nacional” (MAZRUI, 2010, p. 24). Ao mesmo tempo, medidas outras foram criadas para conter e controlar a massa de pessoas que lutavam contra o regime. Até a

consolidação da *Rainbow Nation* o país viveu um verdadeiro momento de negociações e transformações que culminariam com a eleição, em 1994, do primeiro presidente eleito democraticamente – Nelson Mandela.

Em face da crise e das disputas políticas, o governo do Partido Nacional introduziu um programa de “modernização conservadora” no início dos anos 1980. A transição negociada, na qual ficou reconhecido que o *African National Congress* (ANC) podia jogar um papel importante como principal representante das forças anti-*apartheid* e que poderia ser o eventual vencedor de quaisquer eleições democráticas, foi formalmente posta em andamento. Tornou-se consenso, mesmo entre seus apoiadores mais conservadores, que o flagrante jurídico e político das desigualdades que caracterizavam o regime vigente não poderiam permanecer (WAYLEN, 2004, p. 10).

Na mesma década, havia sido abolida a lei que proibia os casamentos mistos e, já em fevereiro de 1991, as leis racistas da terra (de 1913 e de 1936) foram revogadas. Contudo, subsistiu o controle da terra nas mãos dos brancos na medida em que uma minoria africâner continuava a ter o poder de barrar uma reforma agrária pós-*apartheid* por ainda gozar do direito de veto (JONGE, 1991, p. 85). De acordo com Lahiff (2008, p. 2), a transição para a democracia na África do Sul (1990-1994) ocorreu sob circunstâncias muito diferentes a de seus países vizinhos, através de uma solução negociada em vez de uma guerra de libertação. Este compromisso político deixou muito do poder e riqueza da minoria branca intacta, incluindo os direitos de propriedade.

Mas, como aponta Waylen (2004, p. 10) qualquer governo pós-transição inevitavelmente herdaria uma estrutura estatal que tinha sido criada para apoiar e defender o regime anterior. E este legado institucional certamente afetaria no tamanho do esforço para se promover uma mudança política civil, nos direitos socioeconômicos, bem como nas desigualdades raciais e de gênero. E, para Walker (1991, p. ix), era óbvio que uma mera anulação da legislação anterior não seria, por si só, garantia da estabilidade ou justiça política e econômica.

Em 1986 as leis de controle de influxo foram abolidas. A eliminação da lei que dividia os grupos em áreas separadas e da lei de registro populacional também se deu nesse período de transição. Entretanto, o fim desta última não significou tratamento igual para os diferentes grupos raciais (negros, mestiços, asiáticos e brancos), pois

tirando os recém-nascidos e imigrantes todos os demais continuaram a ser classificados em termos raciais. Além disso, no Parlamento, os negros continuaram excluídos da Câmara; as eleições municipais permaneceram distintas por grupos raciais; as escolas continuaram dividindo-se entre brancas e negras; os aposentados brancos seguiram ganhando mais que mestiços e asiáticos, que recebiam mais do que os negros; órfãos negros e crianças adotivas continuaram recebendo menos auxílio do Estado do que os brancos; residentes dos quatro bantustões “independentes” e dos seis bantustões não independentes continuariam tendo seus assuntos governados por estruturas do *Apartheid* (JONGE, 1991, p. 86).

Tratar desse período de transição e do advento da democracia na África do Sul implica frisar particularmente o direito à terra no país. A Lei de 30 de junho de 1991, que pôs fim à restrição na aquisição e direito à terra, fez com que terras pudessem ser livremente compradas e vendidas, independentemente da raça do vendedor e do comprador. A lei também estabeleceu a *Advisory Commission on Land Allocation* (ACLA), responsável por ouvir reivindicações de comunidades que haviam sido removidas. Contudo, a ACLA parecia não ter poderes reais, na medida em que só podia lidar com a terra que ainda pertencia ao Estado e podia apenas assessorar o governo em como proceder diante das reivindicações dos clamantes. Além disso, essa lei não teria qualquer impacto nas “terras tribais” (*tribal lands*). A Comissão foi composta pelo próprio governo e trabalhou muito lentamente. Esse dado demonstra que as grandes expectativas sobre a reparação da terra não seriam tão facilmente cumpridas, crescendo, portanto, a frustração em comunidades negras que lutavam para recuperar suas terras. (AFRA, 1999, p. 117, 119).

Dentro deste contexto, o debate sobre o futuro da terra tornou-se um foco chave. As discussões centraram-se em questões específicas, como os mecanismos de reparação às comunidades que tinham sido retiradas à força, e as propostas de uma distribuição mais equitativa da terra na África do Sul, e de segurança da posse, sobretudo em fazendas. Porém, foi patente a resistência ao *White Paper on Land Reform*, introduzido pelo governo nacionalista em 1991, ainda que alguns partidos políticos já estivessem avançados em suas discussões sobre restituição e redistribuição da terra. De todo modo, negociações políticas entre o Partido Nacional e outros partidos resultaram em um acordo sobre a redistribuição de terras (AFRA, 1999, p. 117, 119).

A redistribuição de terras foi uma arena de disputas, tensões discursivas e intenções práticas de poder. Em muitos dos documentos ela estava ligada à política de conservação do solo. Esta, por sua vez, estava atrelada à questão da sustentabilidade e da produção. Desse modo, o *White Paper* argumentava que a produtividade era um elemento crucial a ser considerado na redistribuição de terras do país e a conservação do solo era essencial nesse processo. Subjacente a esse discurso estava o pressuposto do governo do Partido Nacional de que práticas tradicionais africanas de agricultura eram inerentemente prejudiciais ao solo. Para justificar seu argumento, o governo apresentava as evidências da erosão em algumas áreas e usava tais indícios como reforço para se contrapor a redistribuição de terras aos camponeses africanos. (AFRA, 1999, p. 121)

Nesse debate, há que considerar que grandes extensões de terras do país foram danificadas simplesmente porque tinham de comportar um número demasiado de pessoas, fruto das políticas segregacionistas de confinamento de certos grupos em áreas pequenas e improdutivas. Dentro dessa perspectiva o ANC argumentou pela reforma da terra, demonstrando que o suposto descaso pela terra se dava pelo fato de que a esmagadora maioria das pessoas não podia ter zelo por um bem ao qual não tinha acesso real (AFRA, 1999, p. 121).

No final do *Apartheid*, aproximadamente 82 milhões de hectares de terras de cultivo comercial (86% de toda a terra, ou 68% da área total da superfície) estava nas mãos da minoria branca (10,9% da população), concentrada em poder de cerca de 60.000 proprietários. Mais de 13 milhões de pessoas negras, a maioria delas arrasada pela pobreza, ficaram lotadas nas antigas *homelands*, onde os direitos à terra eram geralmente pouco claros e contestados e o sistema de administração da terra passava por séria desintegração. Estas áreas foram caracterizadas por rendas extremamente baixas e altas taxas de mortalidade infantil, desnutrição e analfabetismo em relação ao resto do país. Em fazendas privadas, milhões de trabalhadores, ex-trabalhadores e suas famílias enfrentaram uma grave insegurança na posse da terra e a falta de serviços básicos (LAHIFF, 2008, p. 1).

Novos rumos na política de terras sul-africana só viriam a ser dados com o advento do período democrático. O primeiro governo do ANC privilegiou a reforma da terra através de três principais programas: *Land restitution*, *Land tenure reform*, e *Land redistribution*. Todos esses programas foram inseridos no *Reconstruction and*

Development Programme (RDP), publicizado em 1994, e seus pressupostos se tornaram presentes na Constituição aprovada pelo Parlamento em 1996. A política de terras do novo governo foi estabelecida através do *White Paper on South African Land Policy*, aprovado pelo *Department of Land Affairs* (DLA), em abril de 1997.

A política de restituição do ANC instituiu o *The Restitution of Land Rights Act*, que criava a *Land Claims Court* para julgar todas as reivindicações dentro de cinco anos. Dentro desse processo foi criada uma comissão para facilitar o julgamento e a implementação das políticas – *Land Claim Commission* (AFRA, 1999, p. 119). O programa de restituição de terras tornou legal o processo em que pessoas despejadas da terra têm o direito de recuperar suas terras ou receber compensação financeira por elas, desde que comprovem terem sido expulsas após 1913. Como demonstra Cousins (2008, p. 7), muitas das fazendas que foram identificadas pelo regime segregacionista como “manchas negras” (*black spots*) em uma área “branca”, tendo seus donos desapropriados através de remoções forçadas, estão hoje sujeitas a pedidos de restituição (*restitution claims*). Já o programa de reforma da posse foi criado para combater a insegurança da posse especialmente nas antigas *homelands*[ii], e o programa de redistribuição de terras com o objetivo de corrigir os desequilíbrios raciais na propriedade da terra rural (LYNE; DARROCH, 2004, p. 2).

O programa estatal de reforma agrária foi inspirando no princípio da equidade no acesso à terra e à propriedade e da eficiência produtiva em termos de uso melhorado da terra e contribuição para a economia rural e, em consequência, nacional. Pelos programas, a restituição de terras proporcionaria alívio para categorias de trabalhadores vítimas de desapropriação forçada, a redistribuição assistiria certos grupos de pessoas a adquirirem terras através do mercado, e a reforma da posse protegeria e estenderia os direitos de posse a vítimas das práticas discriminatórias (LAHIFF, 2008, p. 3).

O programa de redistribuição de terras previa, inicialmente, a transferência de 30% das fazendas de brancos a mais de 800 mil famílias historicamente desprivilegiadas da posse no prazo de cinco anos. Para tanto, oferecia auxílio em dinheiro para famílias desfavorecidas que desejassem comprar fazendas comerciais de proprietários brancos dispostos a vendê-las. Durante o período de 1995 a 2000, o *land restitution* e o *land redistribution* transferiu apenas um milhão de hectares, o equivalente a 1,2 por cento da área disponível para os beneficiários. A maioria dessas transferências foi direcionada

aos programas de reinstalação em terra de baixa qualidade, com arranjos de posse comunal[iii], a fim de se chegar a muitos beneficiários rapidamente e a um custo modesto. Tendo em vista a dificuldade prática de aplicação das medidas propostas, em 2001, menos audacioso, o governo reviu sua proposta e pretendia estender 30% das terras de fazendeiros brancos a fazendeiros emergentes no prazo máximo de quinze anos. Essa mudança de alvo demonstra a ineficácia daquela primeira proposta (LYNE; DARROCH, 2004, p. 2).

Convém destacar que a restituição não foi concebida para ser um processo aberto e de fluxo contínuo, tanto que depois da promulgação do *Restitution of Land Rights Act* (1994) a população foi convidada a apresentar reivindicações territoriais antes de um prazo que foi prorrogado até 31 de Dezembro de 1998. Um total de 68.878 pedidos de restituição foram registrados na *Land Claim Commission* até esta data, a fim de que fosse investigada a validade de cada reivindicação e recomendada uma resolução para a *Land Claims Court* que resultaria em aprovação ou em julgamento, no caso em que o pedido fosse contestado (LYNE; DARROCH, 2004, p. 3)[iv]. Legalmente, todos os pedidos de restituição são contra o Estado, e não contra os atuais ou antigos proprietários. Dentro dessa política, são previstas três grandes categorias de concessão aos requerentes: restauração da terra sob reivindicação, concessão de terra alternativa, ou compensação financeira (LAHIFF, 2008, p. 3).

O processo legal de reforma da terra seguiu muito lentamente. Apenas ganhou impulso, acelerando seu ritmo, quando o presidente Thabo Mbeki pediu à Comissão que completasse seu ciclo de trabalho no final de 2005. Curioso, entretanto, é que a maior parte (70%) dos processos de *land claims* encerrados em 2002 era relacionada a áreas urbanas, em vez de rurais, e apenas um terço do R 1.8 bilhões concedidos aos beneficiários foi usado para a compra de terra (437.021 hectares) (LYNE; DARROCH, 2004, p. 3-4).

Oficialmente, as terras nos antigos bantustões pertencem ao Estado. No passado, líderes tradicionais, magistrados e o Departamento de Agricultura desempenharam um papel importante na administração daquelas áreas. Nos últimos anos, estes sistemas de governança tornaram-se menos previsíveis e a posse da terra tornou-se cada vez mais insegura nos antigos bantustões. Em 1996, uma lei provisória (*Interim Protection of Informal Land Rights Act*) foi aprovada para proteger moradores das homelands contra

abusos, como a venda de suas terras por líderes tradicionais corruptos, enquanto uma nova *Land Rights Bill* estava sendo desenvolvida com o objetivo de transferir a propriedade do Estado para as pessoas que viviam nessas áreas (LYNE; DARROCH, 2004, p. 4).

No mesmo período, o DLA estava focado na aplicação do disposto no *Land Reform (Labour Tenants) Act*, também de 1996, que visa garantir os direitos territoriais dos inquilinos de trabalho em fazendas comerciais e no *Extension of Security of Tenure Act* (ESTA), de 1997, voltado a proteger pessoas que vivem em áreas rurais ou periurbanas (independentemente se são empregadas ou não) contra despejos ilegais. Algumas evidências sugerem que tais atos legislativos tenham deteriorado as relações de trabalho em muitas fazendas e, apesar de suas boas intenções, tenham incentivado os fazendeiros comerciais a substituírem os trabalhadores por máquinas para o trabalho, acelerando assim os despejos legais dos agricultores e de seus dependentes (LYNE; DARROCH, 2004, p. 4). Na prática, o ESTA teve pouco sucesso em prevenir despejos de pessoas que vivem em fazendas comerciais. Se, por um lado, a lei torna mais difícil a expulsão de ocupantes de fazendas, por outro, permite que despejos sejam realizados dentro da legalidade.[v] Além disso, despejos ilegais continuam a ser comuns (LAHIFF, 2008, p. 5).

Como bem destaca Lahiff (2008, p. 4), a reforma da posse (*tenure reform*) nas áreas rurais sul-africanas refere-se tanto à proteção ou reforço dos direitos dos ocupantes de fazendas privadas e de terras do Estado (por exemplo, trabalhadores de fazendas e arrendatários) quanto à reforma do sistema de posse comunal predominante nas antigas *homelands*. [vi] Quase todas as terras nas áreas rurais dos antigos bantustões, foram legalmente cedidas pelo Estado durante o *Apartheid* em sistema de *trust communality*. Estas áreas são caracterizadas pela grave superlotação e numerosos conflitos onde tensionam e se superpõem os direitos de diferentes grupos que usam a terra. Atualmente, embora em colapso em muitas áreas, a administração de terras comunais está fragmentada e representada por uma série de instituições, como autoridades tribais e departamentos provinciais de agricultura. Há uma incerteza generalizada sobre a validade dos certificados de *Permission to Occupy* (PTO), sobre os procedimentos apropriados para a transferência de terras dentro das famílias, e a respeito da legalidade da locação ou venda de direitos para usar ou ocupar terras.

Certamente, como previsto no *White Paper* (1997), o problema fundamental que a política de terras tem de enfrentar é o do estatuto de segunda classe que os direitos dos negros a terra assume na legislação do país. Direitos históricos fundamentais de ocupação não foram adequadamente reconhecidos na lei sul-africana, e continuam desconhecidos por muitos departamentos do governo e órgãos governamentais. Para muitas pessoas rurais, os direitos continuam tendo a forma de uma permissão – usualmente um certificado PTO – a que está ligada uma série de condições restritivas (COUSINS, 2008, p. 6).

As tentativas de elaborar uma lei abrangente para a reforma dos direitos à terra e administração em áreas comuns foram abandonadas em meados de 1999, em face da rígida oposição de líderes tradicionais. O *Communal Land Rights Act* foi aprovado pelo Parlamento em 2004, mas ainda não foi efetivamente implementado. A lei pretende dar direitos de posse segura da terra para comunidades e pessoas que ocupam e usam terras registradas em poder do Estado e anteriormente reservadas para a ocupação pelos negros sul-africanos e que está sendo usada em regime de confiança, administrada pelo ministro do DLA ou pelo *Ingonyama Trust*, no caso da província de KwaZulu-Natal (LAHIFF, 2008, p. 5).[vii]

No que diz respeito ao *redistribution land program*, a ratificação da cláusula de propriedade na Constituição Sul-Africana de 1996 indica que os reformadores de terra na África do Sul aceitaram a noção de redistribuição de terras baseada no mercado que era anterior a 1994. Para Lahiff (2008, p. 2), a nova Constituição criou a base para uma democracia liberal, com ênfase em direitos sócio-econômicos, em grande medida porque as velhas certezas que haviam enformado as asas socialistas do movimento de libertação, liderado pelo ANC, foram desaparecendo rapidamente.

Mafeje (2002, p. 9, 10) argumenta que a democracia liberal, com todas as suas deficiências, não é uma ilusão, mas parte da evolução do estado europeu. Coisas como a separação de poderes, o governo representativo, a supremacia do parlamento, Estado de direito, e da burocracia são atributos que percorreriam um longo caminho para transformar o estado neo-colonial africano. Mas isso irá implicar num esforço constante como o único caminho pelo qual os cidadãos africanos poderiam reivindicar o estado e carimbá-lo com seu próprio caráter. A batalha já está prescrita e os atributos negativos do estado neo-colonial africano estão sendo fortemente contestados. Além disso, no

continente africano, a sociedade civil ainda não teria sido capaz de assimilar em si a sociedade política cuja última encarnação é o Estado. Este ainda é potencialmente o ator mais importante na área política e econômica em África, especialmente sob a ameaça da globalização. Portanto, o problema é como conciliar o pluralismo democrático com a integridade do Estado. Diante dessas questões, Mafeje afirma que o conceito de “democratização” deve se aplicado reflexivamente.

Nos meses que antecederam a primeira eleição democrática, os debates sobre esta questão focaram em como o governo deveria proceder para que os desfavorecidos acessassem o mercado de terras. O questionamento primeiro era se ele deveria oferecer subsídios em dinheiro para potenciais compradores, ou se deveriam ser usados financiamentos públicos de uma forma que permitisse às pessoas carentes um melhor acesso a empréstimos dos bancos comerciais (LYNE; DARROCH, 2004, p. 4-5).

Em outras palavras, como argumenta Lahiff (2008, p. 6), os métodos escolhidos pelo Estado sobre a redistribuição são, principalmente, embora não inteiramente, com base no funcionamento do mercado de terras existente. O princípio “*willing buyer, willing seller*” tornou-se a pedra angular da política de reforma agrária. Outras medidas, como expropriação, estão disponíveis para o Estado, mas não têm sido largamente utilizadas até a presente data. O papel do Estado fica, portanto, limitado à concessão de subsídios e outras medidas para auxiliar as pessoas a entrarem no mercado de terras e, assim, comprarem sua propriedade.[viii]

Inegavelmente, os primeiros anos do governo democrático foram marcados por uma política de liberalização do mercado na agricultura comercial e vários projetos foram implementados para incentivar a compra de terras e o desenvolvimento produtivo dessas áreas (LYNE; DARROCH, 2004, p. 10).[ix] Mas esta política foi sofrendo uma série de deslocamentos desde 1994 e, mesmo centrada na prestação de subsídios a fim de atender aos candidatos adequadamente qualificados para comprar terras em áreas rurais com fins agrícolas, havia ainda uma preocupação de que esses incentivos também fossem aplicados para fins residenciais (*settlement*). A disponibilização de terrenos em áreas urbanas, por exemplo, tem sido amplamente perseguida pelo governo local no âmbito do programa habitacional (LAHIFF, 2008, p. 6). Contudo, na virada do século XX, a taxa de pessoas desfavorecidas beneficiadas pelo programa de redistribuição de

terras era ainda proporcionalmente muito baixa, mas relativamente expressiva se comparada aos anos anteriores. (LYNE; DARROCH, 2004, p. 10)

Entre 1997 e 2001, um total de 121.484 hectares de terras agrícolas foram adquiridos por pessoas historicamente desfavorecidas em KwaZulu-Natal. Isto significa que 2,3 por cento das terras disponíveis para a redistribuição cumpriram a função de serem transferidas para proprietários carentes. No entanto, estes números tornam evidente que os programas de auxílio do governo não geraram uma taxa de transferência de terras na província de KwaZulu-Natal consistente com a meta de redistribuição de 30 % das terras agrícolas de propriedade de brancos para pessoas carentes em 15 anos. O programa SLAG, por exemplo, não somente redistribuiu menos terra do que fez compras privadas, mas também transferiu terras de qualidade muito inferior, e cerca de cinco vezes menos da riqueza total, aos beneficiários cuja posse da terra é relativamente insegura. Mais uma vez, este resultado não é compatível com a expectativa de que a redistribuição de terra resultasse num setor agrícola altamente eficiente em pequena escala (LYNE; DARROCH, 2004, p. 18).

Com efeito, há muitos obstáculos que impedem o cumprimento das metas dos projetos. Um deles é a existência da *Subdivision of Agricultural Land Act* (1970) ainda em vigor. A revogação desta lei facilitaria, ao menos em tese, a obtenção de financiamento por parte dos pobres. Ao mesmo tempo, o governo precisa conter ou reduzir a taxa de inflação, e diminuir os custos legais da subdivisão de terras agrícolas, para permitir aos bancos comerciais que baixem sua escala de renda quando do financiamento de potenciais agricultores (LYNE; DARROCH, 2004, p. 19). Também não há como negar a hegemonia das noções de mercado, de propriedade privada e da lógica redistributiva do capitalismo na estratégia do governo; a marginalização das áreas rurais no debate econômico; e a ascensão de uma classe média negra pequena, mas cada vez mais poderosa (WALKER, 2000, p. 2).

Para Lyne e Darroch (2004, p. 20), também é importante salientar que o *Provincial Department of Land Affairs* (PDLA) de KwaZulu-Natal não tem apoiado os projetos de compartilhamento de capital, apesar do relativo sucesso desses projetos em outras províncias. Esse dado aponta para as diferenças na vontade ou capacidade dos funcionários dos PDLAs em implementar projetos relativamente sofisticados. Uma solução seria, portanto, criar um programa de intercâmbio nacional envolvendo

mentores (retirado do governo, ONGs e bancos comerciais) com experiência em projetos bem sucedidos de reforma da terra a fim de ampliar visões e habilidades de transferência de terras no país.

A respeito da relação entre movimentos sociais, ONGs e governo na África do Sul no esforço de executar a política fundiária do país, Gotlib (2010, p. 156) destaca a importância das relações pessoais para o encaminhamento dos projetos. Em sua análise, demonstra que o governo se movimenta por meio de sua interdependência com as ONGs. Ressalta o papel fundamental destas na formação, planejamento e execução da política fundiária. Para o caso específico de KwaZulu-Natal, aponta a AFRA como organização atuante no processo de reforma da terra, uma verdadeira *role player* nesse processo (GOTLIB, 2010, p. 73).

O emprego dos programas de reforma da terra enfrentam muitas dificuldades, inclusive a de que todos os funcionários do governo que trabalham com as políticas públicas se deparam com o problema comum de produzir beneficiários. Isto é, todos necessitam encaixar indivíduos em classificações que fazem parte da legibilidade estatal, já que esse seria o processo por meio do qual se produzem beneficiários de terras na África do Sul (GOTLIB, 2010, p. 78-79). Destarte, frequentemente precisam lidar e decidir casos de *overlapping claims*, quando há a sobreposição de pessoas reivindicando uma mesma porção de terras, o que revela a dificuldade de qualificar um grupo como reivindicante legítimo (GOTLIB 2010, p. 113).

Atualiza-se e ratifica-se o argumento de Walker (2003, p. 5) segundo o qual ainda não há intervenções políticas verdadeiramente sinérgicas entre diferentes programas de governo. Desde 1994 tem havido uma profunda tensão dentro do DLA sobre sua intervenção entre, por um lado, o compromisso com a transformação social significativa e, por outro, seu desejo de acelerar a redistribuição de terras, medido mais comumente em contundentes indicadores numéricos de hectares e beneficiários totais.

Desse modo, da época de segregação até hoje pouco mudou na África do Sul. Se antes os brancos detinham mais de 80% das terras do país, atualmente, continuam obtendo a posse da esmagadora maioria desse recurso. De qualquer maneira, a grande parcela das políticas de governo pós-1994 que se reportam aos projetos de reforma agrária e de direito a moradia é inacessível para a maioria da população negra ainda

hoje. Mesmo a política de redistribuição de 30% das terras do país para a população desfavorecida tem enfrentado sérias dificuldades para ser efetivamente empregada (BORGES, 2010, p. 17).

Bibliografia

ASSOCIATION FOR RURAL ADVANCEMENT. *AFRA: 20 Years in the land struggle*. Pietermaritzburg, July 1999. Disponível em: <http://www.afra.co.za/upload/files/AFRA20yrs111-200.pdf>

BORGES, Antonádia. *Uma propriedade, diversas propriedades: etnografia, comparação e a distribuição de benefícios públicos no Brasil e na África do Sul*. In: SIGAUD, Lygia et al. (Orgs.). **Brasil em Perspectiva**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2010.

COUSINS, Ben. *Contextualising the controversies: dilemmas of communal tenure reform in post-apartheid South Africa*. In: CLAASSENS, Aninka; COUSINS, Ben. **Land, Power and Custom. Controversies generated by South Africa's Communal Land Rights Act**. Cape Town: UCT Press, 2008. p. 3-31.

GOTLIB, Joyce. *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*. 2010. 163 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal Fluminense, 2010.

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

LAHIFF, Edward. *Land Redistribution in South Africa: Progress to Date*. Cape Town: PLASS, University of Western Cape, 2008.

LYNE, M.C; DARROCH, M. A. G. *Land Redistribution in KwaZulu-Natal, South Africa: Five census surveys of farmlands transactions, 1997-2001*. Madison: University of Wisconsin-Madison, April 2004.

MAFEJE, Archie. *Democratic Governance And New Democracy in Africa: Agenda for the Future*. Prepared for presentation at the African Forum for Envisioning Africa to be held in Nairobi, Kenya, 26-29 April 2002.

MAZRUI, Ali. *Introdução*. In: MAZRUI, Ali; WONDJI, Christophe (Eds.). **História geral da África, VIII: África desde 1935**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 1-29.

WALKER, Cheryl. *Comments on gender, land rights and inheritance*. Paper at conference on “**Land in Africa: Market Asset or Secure Livelihood**”, International Institute for Environment and Development / Natural Resources Institute and Royal Africa Society. London, November 2004.

_____. *Piety in the Sky? Gender Policy and Land Reform in South Africa*. **Journal of Agrarian Change**, Londres, v. 3, n. 1-2, 2003.

_____. *South African Case Study: Background Report*. Background Report, Research Programme on Agrarian Change, Gender and Land Reform. United Nations Institute for Social Research (UNRISD), Geneva, 28 November, 2000.

WAYLEN, Georgina. *What can the South African transition tell us about gender and democratization?* Centre for Advancement of Women in Politics/School of Politics, Queens University Belfast. Occasional paper 9, september, 2004.

Notas

[i] Mestre em Estudos Étnicos e Africanos/Pós-Afro/UFBA e Professora de História da UFMA

[ii] A insegurança da posse é um problema significativo para três grupos em particular: trabalhadores de fazendas e outros que vivem em propriedades privadas; residentes das áreas rurais “mestiças”; e pessoas que vivem nas antigas “reservas nativas”, agora intituladas “áreas comunais”. Diferentes leis e políticas se aplicam a cada um destes três grupos (COUSINS, 2008, p. 3).

[iii] O termo “posse comunal” (*communal tenure*) é sempre controverso no contexto africano porque parece implicar propriedade e uso coletivo de toda a terra e dos recursos naturais enquanto que a maior parte dos sistemas de propriedade nativa incluem direitos familiares ou individuais claramente definidos para alguns tipos de terra (por exemplo, áreas residenciais e campos para o cultivo), bem como recursos de propriedade comum (como as pastagens e as florestas) que são partilhados com os outros. Por outro lado, esses sistemas quase todos envolvem direitos de acesso e uso baseados na aceitabilidade como membro do grupo e um grau de supervisão ou controle do grupo sobre como aqueles direitos são exercidos. Para ajudar a distinguir sistemas fundamentalmente diferentes, o termo “posse comum” (*land tenure*) tem sido frequentemente utilizado para descrever a posse da terra africana. Entretanto, estes são de fato regimes mistos de posse que compõem categorias variáveis de indivíduo, família, subgrupo, e os direitos e deveres maiores do grupo em relação a uma variedade de recursos naturais (COUSINS, 2008, p. 5-6). É importante também considerar que os termos “costumeiro” (*customary*), “comunal” (*communal*) e “tradicional” (*traditional*) tendem a ser usados intercambiavelmente, sem necessariamente ter o mesmo significado. É possível “haver sistemas de posse comunal que suportam estratégias de subsistência das pessoas pobres, que não são baseadas em direito consuetudinário/lei costumeira, nem dependente de instituições tradicionais para sua administração” (WALKER, 2004, p. 5).

[iv] Uma comissão de restituição dos direitos a terra (*Commission on the Restitution of Land Rights*) foi estabelecida e estaria submetida a um chefe-comissário e a sete comissários regionais (*Chief Land Claims Commissioner e Regional Commissioners*). Ver LAHIFF (2008, p. 3).

[v] É fato que nenhuma legislação pode permitir despejos arbitrários. Contudo é possível que uma pessoa seja despejada de sua casa, ou tenha sua casa demolida se houver uma autorização do tribunal, que consideraria um estudo do caso e todas as circunstâncias nele relevantes.

[vi] Um total de aproximadamente 126.519 hectares de terra foi fornecido a pessoas através do programa de reforma da posse de 1994 até 2008, especialmente para moradores de fazendas (*farm dwellers*) e trabalhadores arrendatários (*labour tenants*) removidos de fazendas comerciais. Tal como acontece com todas as outras terras fornecidas sob o programa de reforma agrária esta terra é mantida pelos através de

beneficiários em títulos de freehold, quer como indivíduos ou como parte de uma associação de propriedade comunal (*Communal Property Association*) ou como legal trust. Sobre esses dados e informações, ver LAHIFF (2008, p. 6).

[vii] Em 1998, o governo do ANC liberava o seu *White Paper on Integrated Development* para KwaZulu-Natal. O discurso fundamental era o de que a reforma da terra era necessária para certificar que diferentes grupos teriam acesso à terra para diferentes fins e que os projetos de reforma agrária precisavam estar próximos dos mercados e serviços. Por isso, o governo instou a província a desenvolver uma estratégia de reforma provincial da terra urgentemente. Nesse bojo, aprovou o *Ingonyama KwaZulu Trust Act*. A lei colocou a propriedade de todas as terras do antigo bantustão KwaZulu sob o Ingonyama Trust, cujo administrador passou a ser o rei zulu Goodwill Zwelithini (AFRA, 1999, p. 156).

[viii] O mecanismo pelo qual a terra é selecionada, adquirida e paga tem sido a questão mais controversa na política de reforma da terra na África do Sul desde 1994. O modelo “comprador disposto, vendedor disposto” foi baseado nas recomendações do Banco Mundial para uma reforma liderada pelo mercado. No entanto, a abordagem sul-africana para a redistribuição diverge do modelo promovido pelos pensadores do Banco Mundial em aspectos importantes, particularmente por não introduzir um imposto sobre a terra para desencorajar a especulação e amortecer os preços das terras, na ausência do elemento desapropriação para lidar com casos difíceis, em não permitir que os beneficiários concebam e implementem seus próprios projetos, e na falha em promover a subdivisão de grandes áreas arrendadas. (LAHIFF, 2008, p. 10)

[ix] Esses projetos eram destinados a auxiliar financeiramente pequenos agricultores e potenciais fazendeiros. O *Settlement/Land Acquisition Grant* (SLAG), por exemplo, previa R 16,000 (inicialmente R 15,000) em financiamento por família beneficiária. Por meio dele, os sul-africanos historicamente desfavorecidos, pobres e sem-terra podiam se candidatar a um auxílio em dinheiro para a compra e desenvolvimento de terras. Na prática, as famílias beneficiárias reúnem seus parques subsídios para a compra de uma fazenda (inteira). O grupo estabelece uma entidade legal (geralmente uma comunidade da terra baseada na confiança ou uma associação de propriedade comunal) que é formalmente registrada como o proprietário do imóvel. Na maioria dos casos, as fazendas financiadas com doações de terras e que se estabeleceram por grupos (de até

500 famílias) são muito pequenas para suportar todos os beneficiários como agricultores em tempo integral. Além disso, a maioria dos agricultores que aplicaram para obtenção de crédito não se classificou, pois se exigia dos potenciais beneficiários uma renda mensal familiar maior do que R 1,500. Em 2001, foi aprovado o *Land Redistribution for Agricultural Development* (LRAD) pelo Ministro da Agricultura, o qual fornecia um auxílio de no mínimo R 20,000 e, por isso, não era voltado aos mais pobres como o era o SLAG. Isto marca uma mudança na política de redistribuição de terras do governo sul-africano em favor de fixar agricultores potenciais em suas próprias fazendas. Em seu primeiro ano, LRAD redistribuiu cerca de um milhão de hectares de terras agrícolas em África do Sul. Além disso, custos, atrasos e incerteza associados à transferência formal de subdivisões pequenas de terra na África do Sul têm contribuído para a crescente popularidade dos projetos *Farm-worker Equity-sharing* (FWES) que consistem em viabilizar um meio de redistribuição de riqueza e renda, mantendo ou melhorando o desempenho agrícola dos produtores. Esses projetos estão sendo realizados nas nove províncias do país e envolvem vinho, frutas, legumes, azeitonas, aves, flores, laticínios e ecoturismo. Há também outro tipo de programa de crédito, *The Land Reform Credit Facility* (LRCF), criado com a intenção de atrair financiamento do setor privado e capital humano em projetos de reforma da terra comercialmente viáveis. Como uma alternativa parcial ao problema da liquidez associado a empréstimos hipotecários convencionais, o LRCF oferece empréstimos não subsidiados, com cronogramas de pagamento graduados em bancos comerciais que financiam, em condições semelhantes, projetos de compartilhamento equitativo e terras compradas por aspirantes fazendeiros (LYNE; DARROCH, 2004, p. 5, 6, 8). Sobre esses projetos, ver também WALKER (2003).