

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA E DIREITO

JOYCE GOTLIB

GETTING PEOPLE BACK TO THE LAND:
Interdependência entre Governo e ONGs na produção de beneficiários por terra da
província de KwaZulu-Natal

Niterói
2010

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

JOYCE GOTLIB

GETTING PEOPLE BACK TO THE LAND:

Interdependência entre Governo e ONGs na produção de beneficiários por terra da
província de KwaZulu-Natal

Dissertação apresentada ao Programa de Pós
Graduação em Sociologia e Direito da
Universidade Federal Fluminense para a
obtenção do título de Mestre em Ciências
Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Carvalho Rosa

Niterói

2010

JOYCE GOTLIB

GETTING PEOPLE BACK TO THE LAND:

Interdependência entre Governo e ONGs na produção de beneficiários por terra da
província de KwaZulu-Natal

Dissertação apresentada ao Programa de Pós
Graduação em Sociologia e Direito da
Universidade Federal Fluminense para a
obtenção do título de Mestre em Ciências
Jurídicas e Sociais.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Marcelo Carvalho Rosa (Orientador)
Universidade Federal Fluminense

Prof^a. Dr^a Antonádia Borges
Universidade de Brasília

Prof^a. Dr^a. Delma Peçanha Neves
Universidade Federal Fluminense

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Professor Marcelo Carvalho Rosa por acreditar na minha competência sociológica, por me dar a chance de participar de sua história, me permitindo tecer uma trajetória singular como estudante e me dando a oportunidade de experienciar momentos únicos na África do Sul. Agradeço também pela orientação, dedicação e preparo científico, intelectual que fizeram de mim o indivíduo sensível que sou hoje.

Agradeço à Professora Antonádia Borges pelo dispêndio de tempo, pelo carinho e pela possibilidade de adentrar seu universo de pesquisa e compartilhar os sentimentos e sensações em campo.

Agradeço à minha mãe, ao meu pai e minha irmã pela força, pelo apoio, pelo amor e pelo carinho, que me possibilitaram permanecer de pé até o fim da jornada como mestranda.

Agradeço aos amigos Maíra Vale, Paula Monteiro e Fabrício Mello pela paciência, pelo carinho, e pelas conversas substantivas que me deram força para realizar meu trabalho de campo.

Agradeço aos amigos Gabriel Mendes Borges, Rogério Gutierrez Gama, Natália Cristhina Castello Branco e Bernard José Pereira Alves pela força, pelo carinho e pelas discussões sociológicas.

Agradeço à Marcela Netto Ouro e Maria Carolina Ouro Nascimento pelo amor incondicional.

Agradeço às amigas Karlla Andrade e Joana Bialowas pelo incentivo, pelo acolhimento e pelo carinho recebido, cruciais para a finalização dessa dissertação.

Agradeço à Miriam Monteiro e ao João Batista pelo amor, pelo carinho e por acreditar em mim, apoiando-me nas minhas escolhas.

Agradeço aos membros do grupo de pesquisa Sociologia Não Exemplar pelas horas de discussão e descontração que contribuíram para minha formação enquanto sujeito e por me ajudar a refletir a respeito da sociologia da sociologia.

Por fim, agradeço aos professores, alunos e funcionários do Programa de Pós Graduação de Sociologia e Direito pela dedicação, pela participação nas aulas e pelo trabalho realizado.

RESUMO

Em 1994, na África do Sul, subia ao cargo da presidência do país Nelson Mandela, após vencer a primeira eleição nacional de cunho democrático. Uma das prioridades do governo foi restaurar o direito a terra por meio de uma política pública de reparação das injustiças cometidas durante o *apartheid*. Entre os anos de 1913 e 1991, a população original sul-africana ficou restrita a 13 % do território nacional, a partir de legislações racialistas que legitimavam remoções em massa. Nesta dissertação, discutirei os meandros da construção do aparato de Estado constituído para lidar com essas questões a partir de três elementos: a formação da burocracia fundiária sul-africana pós -apartheid, o obstáculo das *overlapping claims* e as ações criativas dos funcionários do governo sul-africano na produção de beneficiários do Programa de Terras. A pesquisa revelou que os aparatos burocráticos fundiários foram formados a partir de certas ONGs , demonstrando uma forma peculiar de interdependência entre governo e sociedade civil no contexto agrário e fundiário sul-africano. Além disso, diagnosticamos que, ao aplicar uma metodologia que abrangeu as múltiplas socializações dos indivíduos que trabalham para o governo, os aparatos burocráticos fundiários estão sendo ocupados por sujeitos que, além de mediadores especializados, são indivíduos capazes de criar alternativas criativas para produzir beneficiários por terras.

The Land Act Song
We are the children of Africa
We cry for our land
Zulu, Xhosa, Sotho
Zulu, Xhosa, Sotho unite
We are mad over the Land Act
A terrible law that allows sojourners
To deny us our land
Crying that we the people
Should pay to get our land back
We cry for the children of our fathers
Who roam around the world without a home
Even in the land of their forefathers.

SUMÁRIO:

1. INTRODUÇÃO.....	10
1.1 Apresentação.....	10
1.2 Breve histórico sobre o programa fundiário sul-africano.....	15
1.3 O Programa Fundiário e Agrário sul-africano.....	17
1.4 O problema de pesquisa.....	19
2. CAPÍTULO I –	24
2.1 Introdução.....	24
2.2 Stop forced removals! (1979-1991).....	26
2.3 A terra como questão de governo (1991-1994).....	32
2.4 O governo Mandela (1994-1999).....	41
2.5 O governo Mbeki e o mandato de Thoko Didiza.....	58
2.6 Considerações finais.....	66
3. CAPÍTULO II	71
3.1 Introdução.....	71
3.2 Phindile Kumalo.....	75
3.3 Peter Sapsford.....	78
3.4 Mnyah Dlamini.....	82
3.5 Fred Alexander.....	86
3.6 Dumisani Zuma.....	90
3.7 Thulani Zungu.....	94
3.8 Thembeke Ndlovu.....	97
3.9 Sbu Dladla.....	99
3.10 Dumisani Xulu.....	102
3.11 Patrick Masoka.....	105
3.12 Considerações finais.....	107
4. CAPÍTULO III	115
4.1 Introdução.....	115
4.2 <i>Overllaping</i> de Departamentos.....	117
4.2.1 Mobilizações coletivas.....	118
4.2.2 As empresas de mediação de conflitos.....	124
4.2.3 Unindo <i>labour tenants</i> e reivindicantes por restituição.....	125
4.3 Criando alternativas para as <i>overllaping claims</i>	129
4.3.1 A transformação de Mangaliso Kubekha em agricultor comercial.....	129
4.3.2 Acionando as <i>redes de relações sociais</i>	131
4.3.3 Os trabalhos de negociação com o fazendeiro branco.....	132
4.4 Considerações finais.....	137
5. CONCLUSÃO.....	144
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	151
Quadro de Fotos.....	156

Índice de boxes

Box 1- Estatísticas fundiárias de KwaZulu-Natal.....	11
Box 2 – Estatísticas das remoções forçadas durante o período do apartheid.....	27
Box 3 – O processo de restauração dos reivindicantes de Cremin.....	37
Box 4 – Legislações implementadas no ano de 1993.....	40
Box 5 – Os <i>labour tenants</i> na <i>legibilidade</i> estatal.....	49
Box 6 – Trechos do White Paper on Land Reform referentes a atuação das ONGs na política fundiária sul-africana.....	50
Box 7 - A participação do PLAAS na política fundiária sul-africana.....	56
Box 8 – Os funcionários contratados.....	58
Box 9 - O caso da família Masikhani.....	63
Box 10 – As repercussões da política de restituição na imprensa.....	72
Box 11 – Area Based Land Reform Planning.....	80
Box 12- A situação de <i>constructive eviction</i>	88
Box 13 – Trecho do Labour Tenants Act.....	136

Índice de tabelas

Tabela 1 – As mudanças de posição dos ativistas no ano de 1994.....	44
Tabela 2 – Circulação dos indivíduos entre posições no Governo, nas ONGs e nos centros universitários.....	59

Índice de figuras

Figura 1- Mapa político da África do Sul.....	13
Figura 2 – Mapa da província de KwaZulu-Natal.....	14
Figura 3- Diário Oficial da República Sul-africana.....	35
Figura 4 – Mulheres em Ingogo recebendo auxílio do governo.....	87
Figura 5 – Comparação entre os cartões de visita dos funcionários do DLA e da Comissão 111	
Figura 6 – Greve dos funcionários da Comissão de Reivindicações por Terra (27 de fevereiro de 2009).....	119

Índice de Quadros

Quadro 1 – Comparação entre os aparatos burocráticos o Governo e da AFRA.....	55
---	----

INTRODUÇÃO

1.1. Apresentação

Nessa dissertação, dedico-me a estudar os sujeitos que trabalham para o governo sul-africano no planejamento e execução do Programa Fundiário e Agrário da Província de KwaZulu-Natal. O interesse por esses indivíduos surgiu no final da graduação, em vias de concluir minha monografia acadêmica. Meu objeto era um evento específico produzido pelo governo sul-africano em 2005: *O National Land Summit*. A conferência tratava do dilema da terra no país e envolvia centenas de organizações não governamentais e privadas, além dos órgãos públicos que se vinculam à questão fundiária sul-africana. Imersa nos documentos textuais e de áudio e vídeo do *Summit, corpus* da minha pesquisa na época, deparei-me com um dos discursos de abertura no qual a ministra em exercício Thoko Didiza falava com o público da conferência.

O momento era solene. A ministra cantou em vários idiomas e evocou palavras de luta características da resistência negra contra o *apartheid*. As pessoas não somente assistiam seu discurso como acompanhavam-na nos cânticos, transformando o discurso numa cena ritual envolvente para o público e para mim, que ouvi emocionada as palavras da ministra. Na monografia, o foco eram os documentos das ONGs e movimentos sociais contrastados com os documentos das associações agrícolas privadas. Porém, a importância com que o Estado sul-africano tratava o dilema da terra, planejando aquele evento, e a forma como a maior autoridade do órgão público fundiário relacionou-se com as pessoas representantes dos reivindicantes demonstravam a especificidade do contexto sul-africano, no que diz respeito ao tema da terra.

Além da curiosidade em compreender que tipo de governo era aquele e entender suas peculiaridades, o ingresso no Mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais da UFF, em março de 2008, representou a continuação de um elo, iniciado na graduação, com dois projetos de pesquisa: “*Movimentos Sociais, lutas por terra e proteção dos direitos no Brasil e na África*” e “*Reforma agrária, democracia e participação*”, ambos relacionados à questão da terra na África do Sul e encabeçados por Marcelo Rosa e Antonádia Borges.

Os coordenadores dos projetos trabalhavam no esforço de compreender comparativamente as formas de ação coletiva dos movimentos sociais no Brasil e na África do Sul. Realizamos a divisão do trabalho entre os integrantes do projeto e coube a mim a tarefa, no mestrado, de estudar o lado aparentemente oposto aos movimentos sociais e ONGs.

Outro motivo de escolher estudar os sujeitos que trabalham para o governo era a questão referente à língua. Rosa e Borges desenvolvem pesquisas na província de KwaZulu-Natal, região onde a maioria da população fala apenas o *isizulu*. O inglês, para a maioria dos habitantes dessa província, é uma segunda língua, que poucos gostam de falar. Apesar da África do Sul reconhecer onze línguas oficiais, grande parte dos documentos públicos é divulgada em inglês que se torna assim uma língua comum para a maioria dos funcionários. Foi o conhecimento da língua colonial que me levou também a entrevistar os funcionários do governo já que isso significava, sobretudo, poder comunicar-me com meus interlocutores de pesquisa.

Pesquisar os sujeitos que trabalham para o governo e seus esforços em executar a política pública fundiária sul-africana permitiram à nossa pesquisa coletiva um avanço significativo acerca da relação entre movimentos sociais, ONGs e governo no contexto sul-africano.

A pesquisa que norteia esta dissertação tem como recorte empírico a província de KwaZulu-Natal. Dentre as razões, a principal delas foi a facilidade de entrada no campo, já que meu orientador realizava pesquisas nessa região desde 2005, como foi mencionado anteriormente.

Box 1- Estatísticas fundiárias de KwaZulu-Natal

KwaZulu-Natal é a província mais populosa do país (9 milhões de pessoas aproximadamente), mas de área relativamente pequena (9 milhões de hectares de terra). Segundo estatísticas produzidas em 1996 (Lyne & Ortmann, 1996:70) metade do território estão nas mãos dos brancos (6.700 fazendas comerciais em 4 milhões de hectares); 3 milhões de sul-africanos residem em áreas comunais (e, 84 milhões de hectares); 0,04 milhões de hectares são propriedades de não brancos e 0,4 milhões pertencem ao Estado.

Era a quinta vez que estavam retornando à África do Sul. Marcelo Rosa e Antonádia Borges já haviam construído uma rede de relações sociais com pessoas engajadas nas lutas por terras em KwaZulu-Natal. Militantes do Landless People's Movement, e ativistas da AFRA (Association for Rural Avancement) e da CLP (Church Land Programme), ONGs que atuam na província.

O trabalho de campo foi realizado nos meses de fevereiro e março de 2009. Eu fazia parte de uma equipe de 6 integrantes : dois professores da Universidade de Brasília (UNB), Marcelo Carvalho Rosa, meu orientador, vinculado ao Departamento de Sociologia, e Antonádia Borges, vinculada ao Departamento de Antropologia; três alunos de graduação de Ciências Sociais da UFF e da UNB: Paula Monteiro , Fabricio Melo e Maíra Vale; e um estudante de mestrado da UFF, no caso, eu.

Concentrei-me em estabelecer contatos com os funcionários do governo, aqueles que implementam o programa de reforma agrária sul-africano. Dividi meu tempo entre a pesquisa de campo coletiva e a individual. Parte do meu trabalho junto à equipe era levantar documentos em todos os acervos disponíveis relativos à questão da terra na África do Sul. No entanto, não havia uma separação clara entre minha pesquisa individual e meu trabalho coletivo junto à equipe. Ou seja, enquanto pesquisava documentos, novas questões surgiam tanto para mim quanto para o grupo. Ou seja, nossas pesquisas individuais estavam todas entrelaçadas num objetivo principal que era colher informações sobre a questão fundiária sul-africana.

O universo do estudo englobou a sede e três escritórios do DLA (Department of Land Affairs), localizados, respectivamente, em Pietermaritzburg, Ladysmith e Newcastle; e a sede da Comissão de Restituição do Direito a Terra¹ (CRLR) de KwaZulu-Natal, também chamada de Comissão de Reivindicação pela Terra. Os dois aparatos governamentais têm como função a implementação do Programa fundiário e Agrário sul-africano na província.

¹ Em inglês, Commission on Restitution of Land Rights. A comissão é comumente chamada de Comissão de Reivindicação pela Terra(em inglês, Land Claim Commission)



Figura 1- Mapa político da África do Sul (Fonte: <<http://geology.com/world/south-africa-map.gif>>).



Figura 2- Mapa da província de KwaZulu-Natal (Fonte: WALKER, Cherryl. Land Marked: Land Claims and Land Restitution in South Africa, Ohio Univgersity Press,2008:13)

A pesquisa compreendeu também o escritório da AFRA (Association for Rural Advancement), ONG que atua na província, e que participou ativamente na construção e transformação das políticas públicas fundiárias sul-africanas, exercendo ainda grande influência no processo de burocratização do programa nacional de reforma agrária. Dessa maneira, a pesquisa alcançou não somente órgãos estatais como também outros espaços sociais em que os funcionários do governo circulam.

Ao final dos sessenta dias de incursão, eu havia realizado dezesseis entrevistas com funcionários do governo. Também acompanhei eventos que ajudaram a entender como se dá a relação entre os funcionários da Comissão de Reivindicações por Terra, os funcionários do DLA e os ativistas envolvidos na questão da terra na África do Sul.

1.2. Breve histórico sobre o programa fundiário sul-africano

O *National Land Summit*, evento citado na sessão anterior, foi promovido em 2005, nove anos após a inauguração do Programa Fundiário e Agrário sul-africano. No evento, debateu-se a respeito dos avanços e retrocessos da política pública, incluindo a insatisfação dos reivindicantes com o *modus operandi* do programa e com os resultados obtidos até aquele ano.

Desde 1996, o programa fundiário sul-africano tem desencadeado intensos debates entre ativistas, pesquisadores e intelectuais da área, que contribuem para uma constante reflexão e revisão das políticas estatais pelos sujeitos que trabalham nos órgãos especializados do Estado. Planejado por agentes sociais heterogêneos, o programa vem ampliando os tipos de beneficiários atendidos desde o processo de implementação do mesmo em 1995, ano de inauguração da Comissão de Restituição do Direito a Terra. O formato do programa e o lugar que ocupa dentre as demais políticas públicas sul-africanas relaciona-se a história traumática vivida pelos sul-africanos de segregação entre brancos e negros marcada pela violência e pelo desrespeito contra os últimos.

Foram quase cem anos de atos criminosos e racistas de negação do direito a terra à população negra. A formalização do sistema segregacional teve início em 1913, quando o governo de maioria inglesa aprovou uma lei que impedia a compra e registro de terras da terra por negros fora de território preliminarmente destinado a grupos étnicos específicos (Reservas ou Bantustões). Esta lei (Land Act de 1913) prescrevia que 80% da população estaria destinada a morar em 7% do território (que correspondiam a área total dos bantustões). A proibição direcionava-se a sujeitos que adquiram terra por meio da compra antes do ato de 1913. Caso a porção de terra não estivesse dentro dos limites das reservas, os proprietários perderiam legalmente o direito aquela terra. As famílias condenadas à expropriação procuravam resistir às ameaças do governo, lutando diariamente pela permanência em suas terras.

Em 1936, uma nova legislação ampliou aquele número para 13%. Essa mesma lei prescrevia o controle de trabalhadores e moradores de fazendas negros com a criação de critérios classificatórios severos para a permanência na fazenda, atingindo a maioria da população negra. Muitas famílias, apesar de não ter o registro de compra da terra, moravam na terra a várias gerações, antes de um fazendeiro branco comprar aquele lote do Estado.

Estas foram desconsideradas pelo Estado como moradores legítimos e passaram a ser denominados posseiros (squatters), grupos menos reconhecidos do que aqueles que tinham o registro de compra da terra.

A expropriação e a remoção dos negros de suas casas ocorreu de forma gradual, acentuando-se a partir da mudança de governo em 1947. O Partido Nacional que ganhou as eleições de 1947 acelerou as ações de remoção e tomou novas medidas para impulsionar a segregação espacial e racial.

People are driven from their homes, loaded onto trucks and transported to relocation sites, their sites are numbered and expropriated, their houses are demolished by bulldozers and they are prevented from entering certain areas, all in terms of the law. Legislative sanction exists for every one of these procedures.(Platzky and Walker, 1985, p.138)

A partir de 1948, quando o sistema do *apartheid* sul-africano foi instaurado, qualquer região urbana ou rural fora dos limites das reservas seria categorizada como *black spot*(mancha negra), tornando-se um área de remoção iminente. Os primeiros grupos expulsos de suas terras eram os posseiros que migravam para outras fazendas, a procura de emprego e morada. Os proprietários negros conseguiram permanecer por mais tempo, apesar das constantes ameaças de remoção. Em certos casos, esses grupos abrigavam outras famílias que haviam sido removidas de fazendas de brancos e não tinham para onde ir (Harley, Anne & Romy,1999:25):

I have my house and my fields, I plough the land and I keep a few cattle. Then along comes an evicted farm worker. The farmer has given him a trekpass, his animals are in the pound, he has nowhere to go so he comes to me: 'Please, brother, if you can just give me an acre at the corner of your farm.' Out of sympathy I do that. Instead of looking for an alternative farmer to take him on, this man goes to Johannesburg to work...This continues until you find yourself on this 50 acre farm with 20 tenants, each paying you R6 a year. (OP.cit:39)².

Entre 1960 e 1983, 3,5 milhões de africanos foram removidos e realocados em bantustões pelo governo do *apartheid*, incluindo famílias que tinham registro da compra da terra e famílias que moravam de aluguel. KwaZulu-Natal, região onde foi realizada a pesquisa de campo, concentrou até 1989 745.550 dos casos de expulsão, sendo que 300.000 só de famílias de *tenants* que foram expulsas de fazendas privadas (SPP, 1983, p.53; Human Awareness

² Entrevista realizada com o proprietário Elliot Mngadi feita pela equipe da SPP(Surplus People Project) e publicada no relatório anual da ONG em 1983.

Programme, 1989). A promessa do Partido Nacional era de implementar projetos de desenvolvimento nas regiões onde estavam sendo instaladas as pessoas removidas. No entanto, a situação era desastrosa: a superpopulação dos bantustões e a falta de infra-estrutura impossibilitavam a vida nas Reservas.

Foi diante deste quadro de massivas ações de remoção e de inércia do governo que ONGs surgiram no país. Apoiadas pelos partidos de oposição ANC (African National Congress) e LP (Liberal Party), os ativistas agiam com o intuito de frear as ações de remoção, publicizando o caráter involuntário e desumano das remoções. O público alvo eram trabalhadores (*farmworkers*) e moradores de fazendas (*tenants*). Por meio de reuniões, mobilizações coletivas e tentativas de diálogo com o governo, em 1985, foi divulgada a primeira trégua do governo, anunciado o fim das ações de remoção.

Paralelamente à atuação dos ativistas, proprietários negros que perderam suas terras com a legislação de 1913 e 1936 uniam-se coletivamente, cobrando do governo a restituição de suas terras. Em 1990, os líderes comunitários uniram-se aos ativistas das ONGs, que naquele período, ampliavam as possibilidades de atuação.

Entre 1991 e 1993, os membros do ANC, incluindo Nelson Mandela, e os representantes do partido no governo negociaram o fim do apartheid. Em 1994, Mandela, antes presidente do partido de oposição, fora eleito presidente da nação sul-africana. Nelson Mandela e os principais dirigentes políticos que assumiram o poder reconheciam como problema central a questão fundiária. A construção de um programa fundiário já estava na pauta de governo, tendo sido debatido entre representantes de ONGs, dos partidos políticos e de entidades internacionais (Banco Mundial). Nesse ínterim, ativistas saíram dos bastidores e passaram a ocupar cargos no governo. Os órgãos públicos que tratavam do problema da terra estavam sendo formados por sujeitos que tinham uma trajetória comum em organizações que lutavam a favor da população removida.

1.3. O Programa Fundiário e Agrário sul-africano

O Programa de Reforma da Terra teve como prerrogativa inicial a reparação das injustiças cometidas por políticas de regulação racistas durante o *apartheid*. O African National Congress (ANC), partido que virou governo após a democratização do país, tinha como objetivo garantir à população negra direitos fundamentais. O que se pretendia era

restaurar o direito à propriedade e à cidadania por meio de uma política de transferência de terras aos africanos, uma vez que a expropriação do negro se deu por meio da negação do direito à terra. Implementado em 1996, as estratégias do Programa Fundiário sul-africano faziam parte de um plano macro-econômico: GEAR (Growth, Employment and Redistribution) que se sustentava na importância dos investimentos privados para a reestruturação do país. Dessa maneira, além de reverter os erros do passado, o programa fundiário trazia outras responsabilidades: o crescimento econômico do país e o desenvolvimento agrícola por meio da formação de agricultores comerciais. (Marais, 2001; Greenberg, 2003).

O Programa divide-se em três vertentes: restituição, redistribuição e posse. Cada um dos braços do programa atende a um determinado tipo de reivindicante, que se relaciona a heterogeneidade das situações de vínculo com a terra. O ponto central que deve ser posto em relevo é a construção de aparatos independentes para cada beneficiário assistido pela política pública.

O Programa de Restituição de terras tinha o objetivo de restituir pessoas, famílias ou grupos que foram expropriados dos direitos à terra após 1913 como resultado das leis e práticas raciais discriminatórias do passado. A comissão de Reivindicações por Terras e a corte de terras, implementadas em 1995, seriam os órgãos responsáveis por garantir a transferência de terras a esses tipos de reivindicantes.

Para ser considerado um *demandante por restituição*, o indivíduo deveria ter sido expulso de sua terra após 1913, sob legislações racistas e discriminatórias, e não ter recebido justa compensação do Estado. Os demandantes por restituição dividiam-se em *former owners* e *former tenants*, que significavam respectivamente famílias que possuíam o registro de compra da terra e famílias que não possuíam o registro mas que haviam comprovado, por meio de testemunhas, que tinham direito aquela terra devido ao tempo de permanência e ao vínculo de trabalho com o fazendeiro branco. O reivindicante deveria se alistar como *demandante* até dezembro de 1998. A partir dessa listagem, tem-se início o processo burocrático até a entrega da terra. O futuro beneficiário por restituição podia optar entre quatro alternativas: a devolução da terra reclamada, o recebimento de uma terra alternativa, uma compensação financeira, ou uma compensação equitativa.

Diferentemente da idéia que está em voga no Programa de Restituição, o Programa de Redistribuição visa atender famílias de moradores e trabalhadores de fazendas fora do

mercado de trabalho. Isto é, era uma política de correção dos desequilíbrios construídos no passado por meio do recebimento de uma propriedade de terra rural (*rural land ownership*), ofertada no mercado de terras, endereçados a indivíduos que, durante o *apartheid*, foram excluídos do mercado pelas leis segregacionistas. A lógica dessa vertente do programa está circunscrita numa ordem mercadológica, na qual o processo de transferência da terra está vinculado ao modelo *willing seller-willing buyer*. Os funcionários do governo, para realizar a transferência de terras aos negros, dependem da vontade dos fazendeiros brancos de querer vender as terras, sem qualquer possibilidade de expropriação do proprietário. Ou seja, as terras para fins de reforma agrária deveriam estar disponíveis no mercado de terras.

A terceira vertente do Programa Fundiário sul-africano tinha como ideais garantir a posse a indivíduos ou famílias que moravam e trabalhavam em fazendas (*tenants e farm workers*), não contemplados pela primeira vertente do programa e ameaçados de expulsão pelos fazendeiros brancos. Neste ponto, especificamente, está em jogo um conjunto de legislações e ementas que prescreveram determinados tipos de direitos, construindo sujeitos reconhecidos perante o Estado. Havia dois tipos ideais de sujeitos: *labour tenants* (indivíduos ou descendentes direitos destes que residem ou tem o direito de residir, cultivar a terra e animais numa determinada porção de terra dentro de uma fazenda devido a direitos adquiridos pelo trabalho realizado para o proprietário), e *occupiers* (indivíduos que trabalham na terra para si, com o consentimento do proprietário, e que estão assegurado na legislação do ESTA). Os que reivindicavam o direito de *labour tenant* deveriam se alistar no Departamento de Assuntos Fundiários até dezembro de 2001.

1.4 O problema de pesquisa

De acordo com as metas acordadas em 1994, 30% das terras agriculturáveis do país deveriam ter sido transferidas por meio dos Programas de Restituição e Redistribuição até 2014 (ICG,2001). Durante o *National Land Summit*, o governo chamou atenção para o sucesso da política pública de restituição, que alcançou o número de 59.345 reivindicações finalizadas, totalizando 8.869.506 hectares de terra transferidos. No entanto, apenas 11% deste total referiam-se às áreas rurais. A maioria dos processos finalizados tinham sido solucionados por meio de compensação financeira, sem a restituição física da terra (República da África do Sul, Commission on Restitution of Land Rights, 2005) Segundo dados divulgados pelo DLA em 2001, 484 projetos foram aprovados para fins de reforma agrária por meio do

Programa de Redistribuição, somando 780 mil hectares de terra transferidos (Ministry of Agriculture and Land Affairs, 2001).

A literatura (Ntsebeza, 2007; James, 2007; Walker, 2008; Mngxitgama, 2005) que aborda a questão do Estado e da terra na África do Sul chama a atenção para a ineficácia do Programa Fundiário e Agrário sul-africano, evidenciando que os propósitos e objetivos do projeto inicial não haviam sido alcançados, causando efeitos desastrosos sobre as expectativas dos reivindicantes. Em 2008, apenas 5% das terras agriculturáveis haviam sido transferidas pela política fundiária sul-africana. A estatística era, para os autores, um indicativo da ineficácia do Programa.

Ntsebeza³ (2007) apostou em dois argumentos para a lentidão das ações estatais em promover a distribuição de terras: na falta de organização política e fraqueza dos movimentos rurais e na limitação e a contradição presentes na constituição sul-africana de 1996. Para o autor, os movimentos sociais atuantes no contexto sul-africano de demanda por direitos a terra são incapazes de garantir algum tipo de mudança social pois os próprios sujeitos atingidos não se mobilizariam. Além disso, Ntsebeza afirma que a cláusula da constituição concernente a propriedade privada impediria ações estatais, como a expropriação de fazendas privadas direcionadas para o Programa de Redistribuição, impedindo o Governo de agir a favor dos *landless* (Ntsebeza, 2007:6).

James (2007), que estuda a política fundiária sul-africana, creditou a ineficácia do programa de terras aos próprios reivindicantes. Estes, segundo a autora, não compreendem as categorias burocráticas, e acabam frustrados com a lentidão e desamparo dos funcionários do governo. O problema, na sua concepção, não estaria nas categorias, mas nas pessoas que almejam o benefício estatal. James sugere que, para a implementação de um programa de âmbito nacional, deve-se haver um consenso sobre as categorias identitárias e o que ocorria, na concepção da autora, seria um dissenso causado pela pluralidade de sentimentos dados pelo tipo de pertença a terra.

Walker⁴ (2008), assim como os demais autores citados, busca explicações para as falhas do Programa Fundiário sul-africano. A autora, que se baseia nos dados quantitativos,

³ Lungisile Ntsebeza leciona sociologia na Universidade de Cape Town. O autor tem uma longa trajetória acadêmica e de pesquisa, que se inicia no ano de 1986. Dentre as diversas instituições que trabalham, já realizou pesquisas para o governo relacionadas ao dilema da terra no país.

⁴ Cheryl Walker (2008) foi a primeira funcionária efetiva da AFRA (Association for Rural Advancement). Sua história como ativista remonta ao início dos oitenta, quando trabalhou no suporte às vítimas de remoção. De 1994 a 1998, trabalhou para Comissão de Reivindicações por Terra de KwaZulu-Natal, ocupando o cargo de

nas experiências pessoais, e na história de expropriação de alguns beneficiários que teve contato, põe em cheque a bandeira do Programa de Restituição (Reconciliação e Reconstrução), afirmando que nenhum dos dois objetivos foi alcançado(Walker,2008:207):

[T]he post -1994 land reform programme has been shaped by something akin to apartheid's inverse- by what can be characterized as a kind of misplaced agrarianisation[...]the inadequacy of land restoration as a panacea for far larger problems of dispossession and marginalisation that the restitution programme can be expected to adress on its own(*Op. Cit:227*)

O problema seria, para Walker, a existência de um abismo entre prática e o ideal estipulado pelos planejadores do programa. Na sua concepção, o programa teve sucesso na medida em que atingiu seu público alvo e os objetivos da restituição: restaurou a propriedade de indivíduos categorizados por ela de proprietários formais removidos durante os anos setenta e oitenta. Com relação ao objetivo de construir uma classe de agricultores comerciais, o programa seria ineficaz , já que encontra limites externos a sua implementação.

Mngxitgama (2006), apoiado nos dados produzidos pela Fundação Nkuzi, que revelam que 1,7 milhões de pessoas foram removidas entre os anos de 1994 e 2004 (quase 800.000 a mais que na década anterior), utiliza como pressuposto para sua análise da questão fundiária na África do Sul a ineficiência do programa fundiário. O autor aposta na fraqueza de intervenções tanto do governo como da sociedade civil como argumentos para explicar a ineficácia da política pública, aproximando-se das conclusões nas quais chegou Ntsebeza.

Desse modo, observa-se que os autores que falam da política agrária estatal apontam para um problema no Estado, sem adentrar o processo de transformação da burocracia fundiária e deixando de lado as experiências dos sujeitos que ocupam posições no governo e os esforços construídos para a implementação do programa. O ponto aqui é chamar a atenção para a inexistência de análises que não tenham como premissa a ineficácia do Estado. Nessa dissertação, optamos por, ao invés de constatar a decepção de beneficiários e planejadores, dissertar sobre a linguagem da política fundiária e as relações sociais entre funcionários do governo e ativistas que engendram a transformação do próprio programa fundiário. Considerando que “o “governo” atualiza-se ou toma forma por meio de seus funcionários” (Borges,2005:115), analisamos os sujeitos que trabalham para o governo e suas experiências

funcionária regional. A obra que faço referência diz respeito a sua experiência como ativista e mais tarde como funcionária do governo, descrevendo os obstáculos e suas opiniões quanto a política fundiária de restituição sul-africana.e

sociais, tendo em vista compreender como a burocracia fundiária se (trans)forma e se movimenta no cenário sul-africano.

No primeiro capítulo, apresentarei uma descrição do processo de formação e complexificação dos aparatos burocráticos e da *legibilidade estatal*(Scott,1998) que lidam com o planejamento e a execução da reforma agrária e da terra da África do Sul. Serão examinadas as mudanças de posição dos indivíduos nas figurações sul-africanas construídas durante as trocas de governantes (1994 e 1999), centrando a análise a construção da *legibilidade* fundiária e nas *redes de relações sociais* que unem funcionários do governo, ativistas e militantes por terras. Além disso, será evidenciado como se dá a construção de um saber específico ongueiro e como este se transforma num saber especializado (*expertise*) necessário para o ingresso nos órgãos públicos estatais que lidam com o tema da terra na África do Sul. Por fim, esse capítulo também objetiva evidenciar uma certa interdependência construída entre ONG e governo, própria do contexto sul-africano e a diferenciação entre os órgãos públicos característica do processo de formação da estrutura administrativa fundiária estatal.

No segundo capítulo, exploraremos os obstáculos enunciados pelos sujeitos que entrevistei durante a pesquisa de campo que trabalham para a Comissão de Reivindicações por Terra e para o Departamento de Assuntos Fundiários da província de KwaZulu-Natal. O objetivo será mostrar os sentidos diferenciados que os funcionários constroem para as categorias estatais frente ao problema comum das *overlapping claims* (a sobreposição de reivindicações e de pessoas sobre uma mesma porção de terra), relacionado à história pessoal de cada sujeito entrevistado. Neste capítulo também ficará evidente a relação entre a *expertise* do funcionário e o sentido atribuído a cada categoria estatal bem como *as redes de relações sociais* entre ativistas e funcionários do governo percebidas durante a pesquisa etnográfica. Serão debatidas as ações de *mediação* e a cumplicidade com que os funcionários lidam com os beneficiários da política de terras

Em seguida, no terceiro capítulo, o foco passa a ser as alternativas dos funcionários da Comissão de Reivindicações por Terra e dos funcionários do DLA para driblar o obstáculo das *overlapping claims* e produzir demandantes e beneficiários por terras. O objetivo é chamar atenção para a agência criativa dos sujeitos que ocupam posições no Estado ao planejar e executar a política pública fundiária.

Por último, na conclusão da dissertação, serão retomadas as questões trabalhadas nos três capítulos, revendo o debate feito nas considerações finais e correlacionando-os a um debate mais amplo sobre os dilemas da análise do Estado num país não exemplar (Rosa,2008) com especificidades correlacionadas a uma história de expropriação e restauração dos direitos à terra. Outra questão central é reforçar a interdependência entre ONG e Governo no processo de formação do Estado sul-africano, comprovada pelas *redes de relações sociais* entre ativistas e funcionários, pela *expertise* dos funcionários do governo tendo em vista produzir beneficiários por terras e pelas ações criativas dos sujeitos que trabalham para o Estado.

2. Capítulo I - A formação da burocracia fundiária sul-africana

2.1 Introdução

Quando cheguei à África do Sul em fevereiro de 2010, acreditava manipular as classificações do programa de terras sul-africano. Baseada nos manuais e documentos do governo disponíveis no *site*, internalizei que as categorias estatais correspondiam a um grupo definido de demandantes, ou seja, que era uma linguagem construída a priori e que cada nome correspondesse “racionalmente” a um tipo de pertença com a terra.

Durante minha primeira entrevista com uma funcionária do governo percebi que as classificações as quais me apoiiei para compreender os dilemas da terra naquele país pouco diziam sobre as pessoas que reivindicavam terra. Ao contrário da linearidade ilusória que me norteava até então, deparei-me com a complexidade dos pertencimentos dos indivíduos com a terra.

Phindile Kumalo era funcionária do escritório da Comissão de Restituição do Direito a Terra ⁵ - conhecida também como Comissão de Reivindicações por Terra - em Pietermaritzburg. Preparei-me para a entrevista e construí um roteiro objetivando conhecer mais sobre sua trajetória pessoal, os anseios e os dilemas de Phindile como executora de uma política pública fundiária. Fui recepcionada com um discurso empregado do pronome *nós*, no qual a funcionária enunciava as regras e normas do Programa de Terras do governo. Phindile me apresentava os manuais e outras publicações da Comissão, buscando instruir-me sobre cada passo do programa e as prescrições necessárias à transferência da terra ao beneficiário. Para mim, a funcionária lidava com o processo de restituição, logo, com demandantes por restituição. No entanto, a funcionária falava também que auxiliava processos de *labour tenants*⁶, narrando seu drama em atender a todos aos que procuravam por assistência.

Passados quatro meses de meu encontro com Phindile Kumalo, após intensa reflexão sobre as experiências em campo, notei que aqueles funcionários realizavam diariamente a

⁵ Em inglês, Commission On Restitution Of Land Rights(CRLR). Como a maioria dos documentos e dos sujeitos que trabalham para o programa fundiário chamam-na de Comissão de Reivindicações por Terra(em inglês, Land Claims Commission), usarei este nome na dissertação.

⁶A categoria *labour tenant* abrange famílias, que residem em fazendas e que mantém relações de trabalho com o fazendeiro, geralmente, branco. Neste capítulo, tratarei de expor quem e como utilizavam esta linguagem para lidar com determinados grupos, e como ela foi mudando de sentido ao longo do processo de formação do Estado sul-africano.

produção de demandantes por terras e de beneficiários por meio do encaixe de sujeitos em uma categoria pertencente a *legibilidade* estatal. Essa expressão foi empregada por Scott(1998) em sua obra “Seeing like a State: How can certain schemes have failed?” O autor explorou as ações estatais de racionalização do espaço e dos indivíduos. A expressão *legibilidade* refere-se à linguagem construída pelo próprio Estado para tornar legível um determinado espaço. O constructo de Scott me ajudou a pensar na distância entre sujeitos de carne e osso e categorias. Transformar pessoas, grupos ou famílias em beneficiários do programa de reforma da terra e agrário sul-africano significa nomeá-los, encaixar indivíduos num tipo de demanda. As categorias *labour tenant*, *demandante por restituição*, *landless*, *farm-dweller*, *occupier*, fazem parte da linguagem que vem sendo construída ao longo do processo de formação do Estado sul-africano.

O intuito neste capítulo é apresentar os caminhos do Programa Fundiário sul-africano. Exibiremos uma periodização dos momentos onde, acredita-se, por meio de uma mudança de governo, de cargo, ou na legislação, ter havido uma transformação na burocracia que lida com o tema da terra.

Este capítulo tratará de expor os meandros do processo de (trans)formação das categorias que permitem ao funcionário do governo produzir beneficiários. Demonstraremos como determinados sujeitos singulares contribuíram para determinados valores, símbolos e classificações fazerem parte da linguagem oficial do programa fundiário sul-africano. Ou seja, o objetivo é mostrar como as ações e os anseios de certas pessoas tornaram legítimas as categorias de classificação que qualificam os demandantes.

Por meio da pesquisa de documentos disponibilizados no acervo da AFRA, descreveremos a *formação* da burocracia estatal sul-africana. A pesquisa documental foi realizada em dois meses e abrangeu o referido acervo, e outros sites de ONGs sul-africanas, além de documentos disponibilizados por informantes durante a pesquisa de campo.

O recorte temporal da pesquisa inicia-se na virada da década de setenta, período no qual eclodiram as ONGs rurais na África do Sul. Deu-se enfoque aos eventos ocorridos em KwaZulu-Natal, já que foi a região onde realizei a pesquisa de campo. A análise inicia-se no ano de 1979, ano de surgimento da AFRA, ONG que atuou intensivamente na defesa do direito de moradores à permanência na terra, agindo contra as ações de remoção do Estado do *apartheid* na região que hoje é chamada de KwaZulu-Natal. A descrição dos eventos encerra-se em 2005, ano da terceira mudança de governo.

Vamos trilhar os caminhos da reivindicação pelo acesso à terra, apresentando ao leitor legislações, atos, ementas, reuniões, comissões e ações estatais procurando correlacioná-los com o movimento de pessoas entre organizações não governamentais, movimentais sociais e órgãos estatais, percebendo a interdependência, os laços de solidariedade, e as redes de relações sociais que unem as pessoas de dentro e fora do governo. Além disso, é objetivo deste capítulo também demonstrar a maleabilidade e transformação ininterruptas pelas quais a *legibilidade* se constrói cotidianamente. Portanto, por meio do mapeamento das *figurações*, apresentaremos o processo no qual se inscreve a formação da burocracia fundiária sul-africana, mapeando os agentes e a mudança dos indivíduos na posição.

2.2 Stop forced removals! (1979-1991)

It was a terrible time. My mother-in-law was disturbed. She did not live long here in Ezahheni. Her mind was disturbed. The worst part of it was seeing your house being demolished. That-that thing, just pushing your house flat. A big house. You are told, 'Remove everything', and they even help you take the things out, because you are wasting your time. Then they push the walls flat. We couldn't stop them. They were fully armed. It was a forced removal. We were not being asked. The cows-we had to take them somewhere else, trying to save them. I was broken. It was that time. We had nothing to say. It was that time (Walker,2008:32).

Esta narrativa foi coletada por Cheryl Walker em 2002, ex-membro da AFRA (Association for Rural Advancement). Linah Shabalala, quem conta a história, é apenas uma dentre milhões de sul-africanos que foram removidos de suas terras enquanto as leis racistas do *apartheid* vigoraram.

Em 1979, quando a AFRA formou-se como uma organização civil não governamental de combate as remoções forçadas atuante na região hoje chamada de KwaZulu-Natal, parte da população original sul-africana tinha sido removida forçosamente de suas terras. As leis racialistas outorgadas em 1913(Natives Land Act), 1923(Natives Land Act ampliado) e em 1936(Natives Trust and Land Act), tornaram-se, após a institucionalização do regime *do apartheid*, práticas de governo.

No primeiro ano de funcionamento da AFRA, o trabalho dos membros da organização baseava-se na peregrinação por fazendas e por vilas ameaçadas pelo Estado de serem esvaziadas. Os trabalhadores de campo da ONG entrevistavam as famílias de *tenants* e

colhiam histórias, com o intuito de frear as remoções. Após um ano de trabalho, fora publicado o primeiro relatório:

AFRA's main areas of activity this year have been in collecting as much information as possible - both detailed and general - on removals and resettlements in Natal; and in providing various forms of legal assistance to rural people (AFRA, 'Director's Report', Association for Rural Advancement First Annual Report, 1980).

A atuação dos ativistas centrava-se no auxílio jurídico, procurando brechas nas legislações que dessem qualquer tipo de direito à vítima de remoção. Nas fazendas, a luta dos ativistas era contra a violência dos fazendeiros, devido à constância de ataques as famílias dos trabalhadores e ex-trabalhadores que residiam nas fazendas.

A quantidade de casos e o desenrolar dos trabalhos na AFRA contribuíram para a contratação de Cheryl Walker, primeira funcionária chamada para trabalhar em tempo integral pela organização.

Box 2- Estatística das remoções forçadas durante o período do *apartheid*

No ano de 1982, 105 mil pessoas haviam sido removidas da Zululândia e 205 mil pessoas já haviam sido notificadas da iminente remoção. Em 1985, 3,5 milhões de sul-africanos haviam sido removidos. A publicação dos números pelos relatórios da SPP aticava a luta pela democracia. Em 1985, surgem a UDF (Union of democratic Front) e a COSATU (Congress of South Africa Trade Unions) alvo de ações repressivas do governo do apartheid, representado pelo NP (National Party). No entanto; em 1986 inicia-se, secretamente, um diálogo entre Nelson Mandela, representante do ANC (Congresso Nacional Africano) e o governo com o intuito de negociar uma saída para o país, que um ano antes, havia decretado Estado de Emergência.

No período de negociação entre o ANC e o Partido Nacional, já estava claro a relevância dos direitos da terra para reestruturação da África do Sul. A redistribuição das terras entre toda a população era uma demanda do ANC desde a publicização do Freedom Charter em 1955 (Internation Crisis Group Press, 2004:138).

Além disso, a pressão exercida sobre o governo tanto dos movimentos sociais quanto de autoridades internacionais contribuíram para a promulgação do Abolition of Influx Control Act em 1986, ato que extinguiu o controle na circulação de negros, *coloured* e indianos entre as cidades sul-africanas (Harley, Anne & Romy Fortheringham, 1999)

Os anos de experiência na AFRA e mais tarde no governo transformaram-se em um livro, que Walker publicou em 2008. Na obra "Land Marked", a autora apresenta sua narrativa sobre as experiências como ativista e funcionária do governo. De acordo com a autobiografia, em 1979 Walker chegou em KwaZulu-Natal, chamada para dar uma

consultoria para um fazendeiro sobre desenvolvimento rural. O trabalho aproximou Walker do cotidiano dos moradores e trabalhadores de fazendas. Entrou em contato com pessoas que experienciaram ameaças de remoção, eventos constantes na região. Peter Brown⁷, diretor da AFRA, conheceu Walker numa reunião promovida por Neil Cole, que coordenava um trabalho numa missão religiosa com os moradores de fazendas. Quando conheceu Peter Brown, Walker já mantinha relações com Geoff Budlender⁸, que encabeçava os trabalhos do recente criado LRC (Legal Resources Centre)(Walker,2008:194).

Desde 1969, a república da África do Sul já contava com uma instituição jurídica pública chamada Legal Aid Board, que não oferecia qualquer assistência à população removida. Desse modo,

AFRA also provided more direct legal assistance to communities under threat of removal. This work was co-ordinated by the Legal Sub-Committee of AFRA. Local lawyers, in particular Pat Stilwell and Peter Rutsch, as well as the Legal Resources Centre, provided assistance to individual members of communities on behalf of AFRA, and the South African Council of Churches (SACC) paid legal costs. Cases included, inter alia, evictions, impounding of cattle, assault, illegal squatting, compensation, expropriation and pensions.(*ibidem*: 98)

Tanto a AFRA como a LRC funcionavam com um pequeno corpo de funcionários e poucos doadores. NO LRC, Geoff Budlender passou a contar com a ajuda de outro advogado: Wallace Ngoqi.Budlender, Jean Nguban e Ngoqi tinham experiências anteriores em processos jurídicos, e, Ngubane em especial, tinha uma trajetória singular em movimentos anti-racistas(Harley, Anne & Romy Fortheringham,1999: 98).

7 Peter Brown era um político sul-africano, um dos primeiros membros do SALP(South Africa Liberal Party), que foi banido em 1968. No ano de 1958, ocupou a presidência do partido, sucedendo Alan Paton, ativista político e escritor sul-africano, fundador do SALP que participou ativamente da luta contra o apartheid.

⁸ Deparei-me com nome Peter Brown e Geoff Budlender pela primeira vez nos arquivos da AFRA, durante meu trabalho de campo no primeiro trimestre de 2009. A quantidade de documentos referidos ao período anterior ao fim do *apartheid* que traziam tais nomes demonstrava que esses indivíduos participaram ativamente da formação do Programa Fundiário e das legislações concernentes a questão da terra na África do Sul. A medida que ia desvendando outras informações, notei que aqueles nomes repetidos poderiam me dizer algo mais sobre a influência das organizações não governamentais no desenho do programa de terras. Conversando nos corredores da AFRA com os funcionários mais antigos e revirando arquivos, notei que os sujeitos que me deparei nos documentos uniam-se por laços de amizade. Toda a vez que pronunciava algum nome novo que aprecia nos papéis amarelados que pesquisava, alguém me remetia a alguma situação ou a alguém que tivesse alguma conexão com a pessoa a qual me interessei. Devido a tais situações inesperadas, resolvi procurar pelas redes de relações de amizade que iam se descortinando diante de mim, conforme adentrava o fio que enlaçava ONG e Governo.

Cherryl Walker junto com Jean Ngubane e Laurine Plautzky (membro do SPP-Surplus People Project⁹) visitavam comunidades ao redor do país que sofriam ameaças de remoção. A união das duas organizações (AFRA e SPP) ultrapassava o trabalho de campo. Até os relatórios eram produzidos e publicados em conjunto. As publicações eram em dois idiomas, inglês e *isizulu*, produzidas pelo staff misto¹⁰ das organizações. As visitas de Walker às comunidades eram facilitadas pela presença de sua amiga Ngubane que auxiliava na comunicação entre os membros da comunidade e a funcionária da AFRA.

Walker, Budlender, entre outros ativistas que passaram a trabalhar com as vítimas da remoção produziam relatórios e publicavam em meios midiáticos dentro e fora do país. A publicação constante de temas relativos ao drama de famílias ameaçadas de perder sua terra contribuiu para engendrar mudanças significativas para os segregados. Após este episódio, o ministro de cooperação e desenvolvimento declarou publicamente o encerramento das ações estatais de remoções forçadas, tentando construir uma fachada voluntária para a transferência dos negros para os bantustões¹¹ (Harley, Anne & Romy Fortheringham:,1999:92).

Em 1981, a AFRA organizou um *workshop*, no qual estavam presentes representantes de certas comunidades assistidas, tendo como pauta as legislações referentes a questão da terra. As reuniões frequentes contribuíram para criar redes entre os líderes das comunidades e repensar estratégias contra a ameaça de expulsão.

At the AFRA AGM we discussed at some length how to increase the involvement of communities affected by resettlement in the running of AFRA. It was agreed to try and hold quarterly meetings at selected places such as Reserve Four and Ladysmith to allow for the participation of individuals from communities in these areas in the AFRA Committee. Mr A. Mncadi, a member of the Council at Reserve Four, was elected to the AFRA Committee; we have since held one committee meeting at Reserve Four, combining this with a general community meeting. It is probably unrealistic to expect that the participation of people living in rural areas in the formal running of AFRA can be increased beyond this; regular visits to the area, correspondence with committees by the AFRA staff will remain the most effective way for liaison and feedback to be maintained (Organiser's Report, June to December, 1982, p.6 (Peter Brown Papers, APC)

⁹ A ONG SPP atua na África do Sul desde do início dos anos oitenta. No início, o trabalho era direcionado as populações que foram removidas nas áreas rurais no período do apartheid. O trabalho de resistência e as recorrentes publicações sobre as experiências dos ativistas contribuíram para o desenvolvimento e publicidade da organização. Hoje, a ONG atua em duas áreas: negociação e assistência jurídica aos beneficiários e reivindicantes do programa fundiário sul-africano(Fonte: <http://www.spp.org.za>).

¹⁰ O corpo de funcionários das ONGs era composto por negros, indianos, *coloureds* e brancos, sendo, por isso, mal visto pelo Estado do *apartheid*.

¹¹ Os bantustões ou Homelands eram áreas demarcadas pelo governo, terras comunais nas quais permitia-se o direito a posse da terra ao negro. Com a tomada do poder do National Party em 1948, intensificaram-se as remoções forçadas para essas áreas. Para mais detalhes, ver Morris(1981); Parnell(1988).

A dificuldade de reunir os representantes das comunidades, devido, sobretudo, a falta de dinheiro e a longa distância, acabou por formalizar um diálogo via telefone e correspondências.

A troca de correspondências não ficava restrita aos representantes das comunidades assistidas pela ONG. Peter Brown comunicava-se constantemente com membros do governo e com políticos locais como o representante do Inkatha Freedom Party(IFP)¹² Chefe Buthelezi.

Além das alianças no governo, os ativistas que encabeçavam as ações da AFRA uniram-se a um representante da oposição do governo Ray Swart do(partido progressista). Os membros da ONG passaram a ter informações mais precisas sobre as próximas remoções, podendo planejar a resistência com as comunidades.

There was mounting pressure on the government to prevent the removal, including letters from Bishop Russell to Koornhof. In May 1981, the AFRA committee agreed to draw up affidavits setting out the unwillingness of the community to move(AFRA Special Report,1999:108).

As ações de resistência eram planejadas pelos indivíduos que trabalhavam para as ONGs. Durante minha pesquisa de campo, conheci Patrick Masoka, sujeito envolvido com a reivindicação pelo direito à terra desde o período do apartheid. Segundo ele, seu trabalho denominava-se-se *watching dogs*, que diferenciava-se dos outros trabalhadores de campo(Field workers) na medida que consistia na **observação** dos atos de violência. A militância diária dos advogados, ativistas, fieldworkers e *watching dogs*¹³ de diversas organizações colaborou para o surgimento do National Committee Against Removals (NCAR)¹⁴.

O diálogo entre os membros da AFRA e o governo do apartheid contribuiu, junto com a pressão cotidiana dos ativistas de diversas ONGs que atuavam no país, para frear as remoções forçadas. O ministro de negociação e desenvolvimento, em exercício em maio de 1985, declarou a suspensão da ordem de remoção de 52 comunidades.

¹² O IFP foi formado em 1975 por um membro da liga jovem do ANC na região da Zululândia. O membro em questão fazia parte da família real Zulu. O partido estruturou-se por meio da influência da estrutura organizacional do reinado Zulu e da filiação de chefes tradicionais na organização. Apesar do partido se posicionar contra o governo branco do apartheid, o desenrolar da luta foi marcado por violentos embates com os membros do ANC, que se estenderam até o período pós apartheid.

¹³ Patrick Masoka, funcionário do DLA(Department of Land Affairs, em português:Departamento de Assuntos Fundiários), explicou-me que sua função era vigiar os fazendeiros, colher informações sobre os conflitos na região onde sua ONG atuava.

¹⁴ O NCAR tinha quatro afiliados: a AFRA, o TRAC(Transvaal Rural Action Committee), o SPP e o Grahamstown Rural Committee.

De 1979 a 1991, os ativistas intensificaram suas ações de assistência àqueles que eram notificados da remoção, e fortaleceram os laços com outras ONGs com o intuito de pressionar o governo, tornando-se reconhecidos por meio da construção de uma causa coletiva. O trabalho junto às comunidades baseava-se na formação de um comitê que representasse aquele grupo, buscando assim a formação de uma liderança comunitária. Em 1990, o antigo NCAR passou a denominar-se National Land Committee, tornando-se uma organização nacional em defesa das vítimas de remoção.

No meandro das negociações entre o ANC (African National Congress e o NP (National Party), fora criada a Comissão Nacional da Terra do ANC a fim de discutir um projeto fundiário e agrário sul-africano. Os membros da Comissão eram ativistas filiados ao NLC e membros do ANC. Em outubro de 1990, políticos do ANC e ativistas que trabalhavam com a questão da terra reuniram-se num *workshop* em Johannesburg. No círculo de discussões, Derek Hanekom (membro do ANC e ativista), Joanne Yawitch (membro do NLC), Cheryl Walker e Aninka Classens (ativista da AFRA) apresentaram suas perspectivas e argumentos diferenciados com relação ao futuro programa fundiário sul-africano.

Na AFRA, após onze anos de funcionamento, algumas formas de ação se institucionalizavam e a entrada de novos membros permitia a complexificação da divisão interna do trabalho. Cheryl Walker se afastou da organização¹⁵. Outros sujeitos filiaram-se a AFRA: Jean Du Plessis, Aninka Classens e Richard Clacey entraram nos últimos anos dos oitenta, momento em que intensificam as reuniões e os *workshops* realizados pela ONG.

Até 1991, a AFRA manteve-se atuando somente nas *Midlands* e no noroeste de Natal (Ver mapa 2) assistindo moradores e trabalhadores de fazendas (tenants) contra a ameaça dos fazendeiros (chamados pelo Estado do *apartheid* de *developers*) de expulsão (Documento anônimo, AFRA:1994). Porém, com a suspensão das remoções anunciada pelo governo meses depois, o trabalho da AFRA ampliou-se.

The political change in 1990 opened several strategic possibilities for AFRA's work. One such opportunity was to assist communities to reclaim land taken away from them under apartheid. The second opportunity - now that the threat of forced removals was lifted - was to assist communities who had not been removed, and those who had successfully reclaimed their land, to redress the underdevelopment of rural areas. AFRA took up both of these challenges with relative success (Msoki, Maart and Yawitch, 1994:103).

15 Cheryl Walker foi para os EUA e permaneceu por lá até 1986. Quando retornou a África do Sul, juntou-se ao Departamento de Sociologia da Universidade de Natal e lá permaneceu até assumir o posto de comissária regional em 1994 (First Annual Report 1996, Commission on Restitution of Land Rights:38)

O que antes parecia ser uma pequena organização que auxiliava os ameaçados de expulsão transformou-se num corpo complexo. O aumento no número de membros da AFRA permitiu que fossem formados equipes especializadas: o Programa de Terra, que incluía as reivindicações pela restituição da terra e os direitos aos *labour tenants*, e o programa institucional de construção, com focos no desenvolvimento da comunidade. Até 1990, os funcionários da AFRA assistiam moradores e trabalhadores de fazendas (*farm workers* e *tenants*), *labour tenants* e pequenos agricultores (*free hold*). Com a suspensão das ações de expropriação, outros grupos passaram a ser atendidos: os proprietários originais ou *former landowners*, sujeitos que compraram terras e tornaram-se proprietários na primeira metade do século XX, mas que foram removidos pelo governo do *apartheid* a partir de 1952. Após a remoção para as *townships*, essas famílias, que diferenciavam dos outros grupos negros (trabalhadores e moradores de fazendas) pela melhor condição financeira, uniram-se para receber a terra de volta. As lideranças formadas procuraram os ativistas da AFRA, com o intuito de serem assistidos, construindo assim uma causa coletiva frente ao governo. No arquivo da AFRA referente ao período de 1989 a 1993, foram encontrados centenas de fax e correspondências, além de atas de reuniões que deflagram a procura dos reivindicantes às ONGs em busca de apoio.

2.3 A terra como questão de governo (1991-1994)

Em 1989, P.W.Botha retirou-se do cargo da presidência do país e fora substituído por F.W. De Klerk. A mudança de governo significou transformações referentes ao dilema da terra no país. O *White Paper on Land Reform* foi publicado meses depois, em 30 de junho de 1991, autenticando as palavras do ministro de desenvolvimento e cooperação enunciadas em 1985. Os atos de 1913 e 1936 foram revogados mediante a promulgação do *Abolition of Racially Based Land Measures Act*.

This White Paper and the accompanying Bills represent a historic turning-point in the history of South Africa. Fundamental measures accepted shortly after the then Union of South Africa, and further developed over decades, are now being changed drastically. At the same time it is being ensured that the tried and tested juridical basis on which land rights are regulated will remain intact. (De Klerk, F.W. Prefácio feito pelo presidente do Estado sul-africano para o *White Paper on Land Reform*, Pretória, 1991)

ACT

To repeal or amend certain laws so as to abolish certain restrictions based on race or membership of a particular population group on the acquisition and utilization of rights to land; to provide for the rationalization or phasing out of certain racially based institutions and statutory and regulatory systems; for the regulation of norms and standards in residential environments; and for the establishment of a commission under the name of the Advisory Commission on Land Allocation; and to provide for matters connected therewith (República da África do Sul, Ato nº108 de 1991).

Tanto o ato quanto o *White Paper* prescreviam a criação de uma comissão que ouvisse as comunidades que haviam sido removidas. Segundo o último documento mencionado, a comissão só poderia receber reivindicações (*claims*) de comunidades na qual a terra ainda estava sob a égide do Estado. O órgão teria a função de aconselhar o governo sobre o modo como lidar com os reivindicantes (*claimants*). The Advisory Commission On Land Allocation (ACLA)-nome dado a Comissão- fora recebido com críticas pelos membros da AFRA e das demais organizações, incluindo o NLC. Os ativistas reclamavam da demora da abertura dos pedidos de alocação de terras ao Estado. Em 27 de maio de 1991, representantes das comunidades de Roosboom e Cremin(localizadas nas *Midlands*) reuniram-se com funcionários da AFRA a fim de discutir os meandros do ACLA. Entre julho e setembro de 1991, diversas reuniões entre os grupos interessados e ONGs filiadas à questão da terra ocorreram, tendo em vista construir uma ação coletiva contra a legislação do governo.

Entre estes meses Budlender (LRC), Jean Du Plessis (Diretor da AFRA), Joanne Yathickson (presidente do NLC) e Bridget Murphy(coordenadora jurídica da AFRA) pressionavam o governo por meio de correspondências, questionando as entidades responsáveis sobre o abertura das reivindicações à Comissão. Em agosto de 1991, Geoff Budlender, representando o NLC (National Land Committee), discursou na Conferência NADEL(National Association of Democratic Lawyers) .Budlender chamou a atenção para os critérios que definiam um sujeito legítimo para reivindicar terra na Comissão. Segundo ele, as legislações só atenderiam a casos de indivíduos que quisessem adquirir uma terra estatal, sem levar em conta a restauração do direito a terra por meio da compra ou posse de uma terra privada.

An advisory commission is set up, to advise the State President about the allocation of undeveloped State land, and land which the State might acquire. In other words, this is not about claims of right: it is about State largesse . Rights do not enter into it at all.

The sort of ad hoc approach adopted by the government - 'we reject a programme of restoration, but we will look at each case on its merits' - satisfies nobody: it neither

creates the security which is intended, nor creates any confidence on the part of those who were forcibly removed that their claims will be addressed. This actually promotes a programme of 'land occupation', and creates conflict and uncertainty.

Most analyses of land claims suggest three possible sorts of claims:

11.1 People who lost their land through previous removal policies and actions

11.2 People who were unable to obtain title to 'their' land: for example labour tenants

11.3 People who are homeless or landless, and have a need as a result of past policies and practices. (Budlender, Geoff. Notes on a process of land claims, Nadel conference, 23 de agosto de 1981)

A comissão ACLA fora constituída por juizes e professores indicados pelo presidente de Klerk. Dos sete componentes, apenas dois eram negros, Prof. Harriet Ngubane e Prof. T.W. Ntongana. Além das acusações de limitação e injustiça feitas por Budlender, outra critica dos ativistas era a própria composição da Comissão. Após uma série de reuniões, o National Land Committee recebeu a notícia que um dos nomes indicados pelo comitê receberia uma cadeira na Comissão. Mr Justice Trengrove, membro do NLC, assumiu a vice presidência da comissão.

Por meio do National Land Committee e dos laços entre Joanne Yathiskson (presidente do NLC), Budlender, Classens, Bridget, e Clacey, entre outros ativistas, dezenove comunidades não somente de Natal mas de outras províncias escreveram uma carta ao presidente anunciando: "We reject the government's Commission". Apesar disso, em outubro, durante um encontro envolvendo o ministro responsável pela questão fundiária na época (Ministro De Villiers) e diversas comunidades, foi feito um acordo com o governo, marcando o início de uma relação dialógica entre o NLC e o governo. Após a reunião com De Villiers, lideranças comunitárias, apoiadas por ONGs, submeteram reivindicações à Comissão, a fim de serem restituídos. (National Land Committee: ACLA Critique, 1994, documento anônimo).

Uma das estratégias da AFRA, que atuava em KwaZulu-Natal, era organizar coletivamente os reivindicantes. Os ativistas responsáveis pelo trabalho de campo faziam um levantamento das famílias que teriam direito a restituição, reuniam os possíveis beneficiários e formavam uma associação jurídica. O intuito era construir uma entidade e representantes que tomassem a frente das reivindicações. Algumas comunidades já possuíam representantes, pessoas já envolvidas politicamente com a reivindicação pela terra. Nesse caso, os ativistas procuravam construir lideranças que se juntassem aos antigos na luta pela restituição. Como consta no depoimento dos ex ativistas, a intenção era incentivar a participação de todos os reivindicantes no processo de restituição:

For AFRA, the purpose of these processes was to help various interest groups within a community to identify their needs and interests, understand their own resource base and to develop possible strategies to identify, prioritize and satisfy their needs. For the process of land claims and development to meet the needs of a "community", it is crucial that needs and interest groups are identified and worked with (Harley, Anne & Romy Fortheringham, 1999:139).

Segundo a legislação de 1991, o procedimento para abrir uma reivindicação no ACLA era o seguinte: a Comissão teria que, primeiro, convidar os reivindicantes a fazer as submissões. Em seguida, a Comissão faria as recomendações devidas ao presidente De Klerk. Após a resposta do presidente, passos seriam tomados para identificar a terra reivindicada e alocá-la aos demandantes.

Abaixo segue uma tira do diário oficial do governo do ano de 1994, exibindo o modo como a Comissão publicizava as informações sobre os casos de alocação de terras:

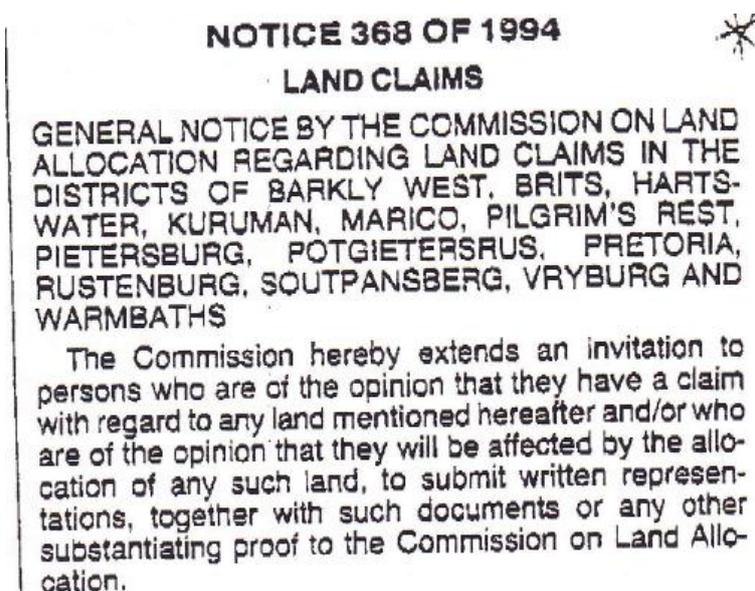


Figura 3- Diário Oficial da República sul-africana (Fonte: Acervo AFRA: República da África do Sul, Government Gazette, 22 de abril de 1994).

Em abril de 1992, representantes do NLC e da AFRA auxiliados por seus advogados encontraram com os comissionários tendo em vista que os mesmos clarificassem alguns itens da legislação referente ao ACLA. Os membros do órgão afirmaram que as seguintes informações deveriam ser dadas no momento da apresentação do reivindicante:

The staff said that the following would be required by the Commission: a clear indication of WHO is making the claim; a motivation of WHY they should get the land, or get the land back (historical and legal); an indication of WHAT their tenure system was in the past, and will be in future; an indication of HOW they intend to use and develop the land(Association for Rural Advancement, sem título. Minutas da reunião entre o NLC e a ACLA, documento anônimo)

Dessa maneira, para o ganho de causa era necessário recolher informações e documentos que atestassem o vínculo dos proprietários originais com a terra, o que significava dispêndio de tempo, dinheiro e pessoal com pesquisas com os antigos ocupantes. Ou seja, mesmo com o funcionamento do ACLA, as comunidades ainda estavam muito longe de resgatar o que lhes fora tomado. Não apenas pela lentidão, mas o próprio *modus operandi* da Comissão impossibilitava o acesso de muitos grupos ao Estado. No final de 1992, era visível que o ACLA não pretendia devolver a terra a todos os que sofreram com as remoções. Classens(1991), Budlender(1992), Murphy(1992) e Du Plessis enunciavam publicamente(por meio de palestras, workshops, conferências e publicações) as limitações do White Paper e do ACLA.

The National Party government would neither formulate nor implement any restitution or restoration of land rights programme. The 1991 White Paper on Land Reform argued in paragraph A2.11 that the restoration of land lost as a result of past racially discriminatory land legislation was “not feasible”. Nevertheless, the Advisory Commission on Land Allocation was established at the end of 1991 to “facilitate the process of restoration” especially relating to claims by those who were dispossessed as a result of racist legislation. The powers of the Advisory Commission of Land Allocation (ACLA) were limited to making recommendations and its mandate to unutilised state-owned land (Weideman,2006:137).

Box 3 O processo de restauração dos reivindicantes de Cremin

Em 1977, 2856 pessoas foram expropriadas de Cremin (localizado no norte de Natal, entre eles *tenants* e proprietários. Os proprietários foram reassentados em Ezakheni(township), recebendo uma casa de quatro quartos. Os tenants foram realocados em locais mais distantes, em construções rústicas sem nenhuma infra-estrutura. Quase quinze anos depois, os proprietários originais que residiam em Ezakheni formaram o comitê de Cremin. A relação com os membros da AFRA e lideranças de outros comitês (como o de Charlestown e Roosboom) desembocou na popularidade da campanha “Back to the Land”que representava a ampliação da luta dos proprietários originais expropriados. A pressão exercida pelo movimento somava-se aos dos partidos de oposição, que desde 1991, voltaram a funcionar formalmente. Mandela havia sido solto e as negociações com o De Klerk continuavam. Em 1992, os comissionários do ACLA negaram a reivindicação do comitê de Cremin, alegando que a terra era privada. Andries Radebe, um dos líderes locais, uniu-se a outras 75 organizações contra a cláusula sobre propriedade da constituição interina de 1993(citada posteriormente).

Campaign to reclaim land

ABOUT 60 communities agreed at the weekend to broaden a campaign to reclaim land and start on a national programme of mass action and lobbying. Those at the weekend meeting, hosted by the national Land Committee, also reiterated dissatisfaction with the government-appointed Advisory Commission on Land Allocation (Acla). They rejected a letter from the state president asking them to give Acla a chance. According to the Association for Rural Advancement, an NLC affiliate, by broadening the campaign the meeting has effectively invited labour tenants communities and those with Group Areas Act claims, among others, to be part of one national campaign for land restoration. Reoccupation of land claimed, occupation of government buildings and offices, and demonstrations are planned. Representatives from Impendle, Baynesfield, Cramond, Estcourt , Colenso, Ladysmith, Weenen, Newcastle and Louwsberg attended. - Witness Reporter(Harley, Anne & Romy Fortheringham,1999: 137).

Apenas três comunidades em KwaZulu-Natal(Charlestown, Roosboom e Alcookspruit) foram formalmente restaurados por meio do ACLA e receberam o título da terra. Os três casos foram tomados pelo Governo Mandela em 1994 como 'presidential lead projects'. No entanto, a transferência da terra e a escolha dos beneficiários mostraram-se ser muito mais complexas do que se imaginara. O comitê de Cremin, que retomou o pedido de restituição no governo Mandela, manteve os contatos com a AFRA e o NLC após 1994, sendo restituído em maio de 1996.

O caso acima descrito apresenta classificações que eram usadas pelos ativistas e pela Comissão desde os primeiros relatórios publicados nos anos oitenta. O que se percebe é a diferenciação entre *labour tenants* e proprietários. O ACLA direcionava-se apenas àqueles

que poderiam provar que eram proprietários originais (*Original owners*¹⁶) da terra reivindicada, enquanto os *labour tenants*, assistidos pela AFRA e demais organizações desde meados dos oitenta, não eram favorecidos, tendo o direito apenas a uma terra alternativa.

Por meio dos depoimentos colhidos por Walker e outros ativistas que trabalhavam na AFRA nos anos oitenta, percebe-se que a distinção entre proprietários originais e *tenants* estava contida no discurso daqueles que se definiam como proprietários originais de uma determinada terra.

Cato Menor claimants never formed a single, cohesive block. They were divided not only by ethnicity, but also by class, gender, age and geographical location. Their different expectations of restitution were shaped by their particular experiences of apartheid and their individual or family histories in the years since they had been removed. (Walker, 2008: 157)¹⁷

A diferenciação construída entre *labour tenants* e proprietários originais reproduzia-se por meio das redes de relações sociais que os últimos encontravam-se ligados, e aos espaços sociais que tais sujeitos estavam imersos. Wallace Mgoqi, advogado do LRC, era descendente de uma família removida nos anos setenta, que abriu um pedido de realocação ao ACLA. Mgoqi era apenas um dentre vários ativistas negros que pressionavam o governo por medidas que fossem capazes de restituir sua família. Ou seja, enquanto os *tenants* não possuíam dinheiro para engajar-se, os que se declaravam proprietários originais articulavam-se coletivamente, lançando mão de recursos para serem contemplados pela política fundiária que estava sendo desenhada no período de transição política.

As limitações referentes ao alcance prático do ACLA suscitavam questionamentos entre os ativistas engajados na devolução das terras aos negros. A pergunta que norteava as discussões era: Quem pode ser tido como verdadeiro beneficiário?

No dia primeiro de junho de 1993, ativistas se reuniram para discutir alternativas viáveis para facilitar o retorno das terras às comunidades. Uma das sugestões que merece

16 O documento do ACLA e as pautas das discussões seguintes definem os demandantes pela realocação da terra como os *original owners*, proprietários que possuem registros que comprovem a propriedade da terra reivindicada (National Land Committee, sem título. Reunião entre o NLC e o ACLA, junho de 1993).

¹⁷ Cheryl Walker (2008), em seu livro "Land Marked" descreve narrativas de proprietários categorizados pela autora como *former owners*. A autora enfatiza a distinção entre esses e as famílias que chegaram em meados dos sessenta em diante, resultado das remoções forçadas do governo do *apartheid*. Segundo alguns líderes comunitários entrevistados por Walker, os *tenants* se instalaram em suas terras décadas depois da chegada de seus ancestrais e não tinham qualquer documento que comprovasse o direito aquela terra, sendo vistos pelos proprietários tanto materialmente como emocionalmente como inquilinos (Walker, 2008).

destaque é a criação de um Trust Committee, transformando a causa individual em causa coletiva.

The landowner in a particular community can form a legal body to whom the land can be transferred and thereafter the land can be transferred to the original owners. Should it not be possible to immediately and clearly identify all the claimants to certain subdivisions, the option of a Community Trust may provide a workable solution (National Land Committee, sem título. Reunião entre o NLC e o ACLA, junho de 1993).

Todavia, a pesquisa documental aponta que entre os anos de 1992 e 1993, os ativistas e militantes do NLC, do LRC e da AFRA tentaram transformar os indivíduos atendidos pelas organizações em reivindicantes legítimos para o ACLA/COLA. Os ativistas ansiavam pelo reconhecimento dos *tenants*, *farmworkers* e *labour tenants* como futuros beneficiários. A diferenciação dentro da AFRA sugeria a distinção interna da organização, vinculada a divisão do trabalho construída para lidar com os grupos assistidos. A complexificação burocrática da ONG relaciona-se, em certa medida, às estratégias plurais dos ativistas e suas experiências sociais como trabalhadores de campo.

Entre 1992 e 1993, os partidos de oposição (ANC, PAC, SACP) e o Banco Mundial publicizaram seu posicionamento e suas sugestões sobre o programa de terras que estava sendo discutido durante a negociação entre o National Party e Nelson Mandela.

Na estrutura organizacional do ANC, é formado o Land and Agriculture Policy Centre (LAPC) para discutir as políticas fundiárias. O centro, que contava com o financiamento de várias entidades internacionais, contratou membros do Banco Mundial para debater ações estatais futuras (Weideman, 2006).

Em 1993, nove atos foram outorgados, modificando a esfera de ação do ACLA. O governo deu mais poderes aos comissionários da ACLA e mudou seu nome para Commission on Land Allocation (COLA). As legislações regulamentavam as estratégias de ação prescritas no White Paper produzido pelo National Party que foi publicado em 1991.

Box 4- Legislações implementadas no ano de 1993

- a) Abolition of Racially Based Measures Amendment Act 110 of 1993
- b) General Law Second Amendment Act of 1993: convertia os direitos a posse em um direito privado individualizado.
- c) The Distribution and Transfer of Certain State Land Act 119 of 1993: Tal ato relacionava-se a instrumentalização da redistribuição prescrita no ato posteriormente citado.
- d) Provision of Certain Land for Settlement Act 126 of 1993: este ato assegurava a redistribuição das terras por meio da legalização de um mercado de terras. O objetivo deste ato era a redistribuição das terras por meio da venda de terras estatais a famílias que foram expropriadas pelas leis do *apartheid*. Tal ato ainda prescrevia um financiamento para famílias que recebessem menos que (1250 rands).
- e) The Regulation of Joint Executive Action Regarding Certain Land Act 109 of 1993: Tal ato regulamentava a perda do poder de chefes e autoridades locais dos bantustões, transferindo parte do poder decisório ao presidente do Estado e aos ministros que lidam com o tema da terra.
- f) The Regional and Land General Affairs Amendment Act 89 of 1993: este ato também está relacionado a mudança de jurisdição das homelands e a possibilidade de venda das terras estatais.
- g) The Land Titles Adjustment Act no. 111 of 1993: Complementava o ato que prescrevia a supremacia do direito à propriedade individualizado.
- h) The Rural Areas (house of representative) Act 112 of 1993: Complementando o ato descrito no item E. Essa legislação assegurava a redução do poder local nos bantustões por meio da criação de conselhos de gerenciamento.
- i) The Shortened Registration Procedures of Land Amendment Act 76 of 1993.

O ano de 1993 foi de intensos diálogos entre líderes regionais do ANC, governantes e ativistas. No acervo da AFRA, foram encontrados centenas de fax de Joanne Yawitch, diretora do National Land Committee, Geoff Budlender que representava o Legal Resources Centre, Helena Dolny¹⁸, funcionária da AFRA e Jean Du Plessis, coordenador do Programa de Restituição da AFRA, enviados ao secretário do presidente De Klerk, aos comissionários da ACLA/COLA e aos departamentos de assuntos ligados à questão da terra. Tratava-se de reivindicações das organizações a cerca da limitação das legislações prescritas naquele ano. O debate mais amplo era sobre o desenho do programa fundiário. O enfoque do ACLA / COLA era a redistribuição fundiária a compradores que estivessem dispostos a comprar terra do Estado. Entre 1988 e 1992, milhares de hectares de terras foram vendidos a empresas, fazendeiros e agricultores. As vendas eram publicadas em reportagens diárias em jornais,

¹⁸ Helena Dolny era casada com Joe Slovo, ativista negro, braço direito de Nelson Mandela que participou ativamente das negociações com o partido nacional. Helena Dolny foi convidada por Slovo para trabalhar com o mapeamento dos conflitos fundiários na África do Sul em 1976. Na década de noventa trabalhou para a AFRA.

chamando a atenção para a “ineficiência” da Comissão em restaurar o direito a propriedade aos expropriados (acervo AFRA).

O objetivo com a prescrição daqueles atos era a criação de um direito de propriedade individualizado e a deslegitimação da posse comunal. Além disso, em outubro de 1993, fora outorgada a Constituição Interina da África do Sul, contendo os acordos iniciais sobre o dilema da terra no país e conferindo a propriedade privada um instrumento fundamental do programa fundiário:

Section 28: Property

(1) Every person shall have the right to acquire and hold rights in property and, to the extent that the nature of the rights permits, to dispose of such rights. (2) No deprivation of any rights in property shall be permitted otherwise than in accordance with a law. (3) Where any rights in property are expropriated pursuant to a law referred to in subsection (2), such expropriation shall be permissible for public purposes only and shall be subject to the payment of agreed compensation or, failing agreement, to the payment of such compensation and within such period as may be determined by a court of law as just and equitable, taking into account all relevant factors, including, in the case of determination of compensation, the use to which the property is being put, the history of its acquisition, its market value, the value of the investments in it by those affected and the interests of those affected. (Interim Constitution of South Africa, 1993)

Os projetos políticos pretendidos com tais legislações não foram deixados de lado com a mudança de governo em 1994. A legislação fereral que passou a reger o país a partir de 1996 manteve intacta a proteção à propriedade privada. Ntsebeza (2008) chama a atenção para a contradição existente entre a defesa da propriedade e a política pública de restituição e redistribuição de terras. Dentre os dilemas mais evidentes vivenciados pelos funcionários do governo que lidam com a terra é a impossibilidade de expropriar os fazendeiros (Ntsebeza, 2008:5). Ou seja, apesar das significativas modificações com a posse de Nelson Mandela em 1994, a supremacia da propriedade privada foi, em certa medida, mantida.

2.4 O governo Mandela (1994-1999)

Com a vitória do ANC (African National Congress) nas eleições de 1993, Nelson Mandela assumiu a presidência do país. Uma das primeiras medidas relativas a questão fundiária foi inaugurar o novo Departamento de Assuntos Fundiários e os Ministérios de Agricultura e de Assuntos Fundiários. O departamento ficaria atrelado ao ministério de assuntos fundiários. Derek Hanekom fora empossado como ministro desse ministério e Geoff

Budlender nomeado por Hanekom como diretor Geral do Departamento. Hanekom participou ativamente das discussões a cerca da construção do programa fundiário sul-africano como membro da Comissão de Terras do ANC. Geoff Budlender trabalhou para o (LRC) Legal Resources Center, advogando a favor dos moradores e trabalhadores de fazendas. Para o Ministério de Agricultura, fora indicado um ex-membro do National Party Kraai Van Niekerk. O cargo de vice-ministro do Departamento de Agricultura foi ocupado por Thoko Didiza, que tinha experiências em técnicas agrícolas e desenvolvimento comunitário.

Em meados de fevereiro de 1994, os ativistas do NLC (National Land Committee) organizaram a Community Land Conference. Representantes de 350 comunidades compareceram a conferência. O objetivo era unir-se coletivamente contra as diretrizes do programa fundiário que estavam sendo acordadas entre os representantes do ANC e demais partidos de oposição, o NP e membros do Banco Mundial. Os ativistas e os reivindicantes pelo direito a terra rejeitaram a perspectiva mercadológica (*Market-based perspective*) do programa em vias de implementação.

Em novembro do mesmo ano, entrou em vigor a primeira legislação do período pós-apartheid correlacionada à questão da terra. The Restitution on Land Rights Act prescrevia a criação de uma comissão denominada Comissão de Restituição dos Direitos a Terra (CRLR) e a criação de uma Corte de Terras, instituição jurídica responsável pelo julgamento dos casos de restituição.

Para ser considerado um *demandante* por restituição, alguns critérios deveriam ser seguidos: ter sido despossuído após 1913, sob legislações racistas e discriminatórias, e não ter recebido justa compensação do Estado. Como benefício, o Estado garantiria três formas de compensação: a terra restituída, compensação financeira ou uma terra alternativa.

Enforcement of claim for restitution

2. (1) A person shall be entitled to enforce restitution of a right in land if-(a) he or she is a person or community¹⁹ contemplated in section 121(2) of the Constitution or a direct descendant of such a person; and (b) the claim for such restitution is lodged within three years after a date fixed by the Minister by notice in the Gazette. (2) The date contemplated in subsection (1), shall be a date not earlier than the earliest of the dates contemplated in section 43. (3) The date contemplated in section 121(2)(a) of the Constitution is 19 June 1913(República da África do Sul, Ato de Restituição de 1994).

¹⁹ A expressão *community* (comunidade) refere-se a qualquer grupo de pessoas no qual os direitos a terra são derivados de regras compartilhadas de acesso a terra pelos membros de tal grupo(Ato de Restituição de 1994).

No corpo do texto jurídico, percebe-se que os beneficiários do processo de restituição não foram nomeados. No ato, não existia qualquer nomenclatura para classificar os demandantes por restituição.

A Comissão de Restituições à Terra (Em inglês, Land Claims Commission) – como é chamada a CRLR- deu continuidade ao trabalho desenvolvido pelo ACLA/COLA; no entanto, os comissionários foram substituídos por pessoas nomeadas por Derek Hanekom, indivíduo responsável pelo apontamento dos cargos de alto escalão do Departamento e da Comissão de Reivindicações por Terra. A Comissão, de acordo com o ato de 1994, seria um corpo independente que responderia somente ao parlamento e estaria sobre a responsabilidade do ministro de assuntos fundiários.

Segundo a nova legislação:

(3) The commission shall consist of a Chief Land Claims commissioner appointed by the minister, after inviting nominations from the general public, a deputy Land Claims Commissioner similarly appointed and as many regional land claims commissioners as may be appointed by the minister (Restitution of Land Rights Act n 22 of 1994 as amended:13)

Derek Hanekom nomeou Mr Joe Serenane como comissionário chefe; Advogado Wallace A. Mgoqi como vice comissionário chefe, Emma T. Mashinini como comissionária regional das províncias de Gauteng, Mpumalanga, North West e Northern Cape; Dr. Peter G. Mayende para ser comissionário regional de Eastern Cape e Free State e, por último, Cheryl Walker como comissionária Regional de KwaZulu-Natal (AFRA, 'Director's Report', Association for Rural Advancement First Annual Report, 1996)

Joe Serenane atuava na SACC (South Africa Council of Churches), uma organização religiosa que também trabalhava com a população marginalizada durante o *apartheid*. Wallace Mgoqi era membro do LRC e tinha uma experiência passada em organizações que lidavam com as legislações racialistas. Emma Mashinini foi uma vítima das remoções forçadas agenciadas pelo governo racista. Envolveu-se com o sindicato durante os anos que trabalhou como operária em Johannesburg e tornou-se uma ativista política. Dr Peter Meyende²⁰ era um ativista político que trabalhou no Departamento de Assuntos Fundiários do partido PAC (Pan Africanist Congress).

²⁰ Peter Meyende nasceu em Eastern Cape e viveu a infância num bantustão que sofrera um planejamento estatal conhecido como "Betterment Schemes". A área recebia recursos do Estado para o desenvolvimento rural e

Devido às normas do ato proclamado em 1994, os indicados a ocupar cargos públicos no DLA deveriam ter uma determinada *expertise*, reconhecida pelo novo governo. Jean Du Plessis saiu da unidade de restituição da AFRA para a chefia geral do Departamento de Assuntos Fundiários ao lado de Geoff Budlender. Helena Dolny transformou-se em diretora chefe do Land Bank²¹. Jean Ngubane, que trabalhou com Walker na AFRA nos anos oitenta, também entrou para a comissão de terras. Joanne Yawitch, diretora do NLC (National Land Committe) entrou para o governo como conselheira especial do ministro de assuntos fundiários.

Tabela 1- As mudanças de posição dos ativistas no ano de 1994

	Organização de origem	Orgão Estatal
Cherryl Walker	AFRA	CRLR
Jean Ngubane	AFRA	CRLR
Wallace Mgoqi	LRC	CRLR
Geoff Budlender	LRC	DLA
Emma Mashinini	COSATU	CRLR
Jean Du Plessis	AFRA	DLA
Derek Hanekom	ANC	DLA/Ministério
Aninka Claasens	AFRA	DLA
Richard Clacey	AFRA	DLA
Michael Worsnip	AFRA	DLA
Helena Dolny	AFRA	Land Bank
Joanne Yawitch	NLC	DLA

Segundo os dados coletados durante a pesquisa documental e fontes bibliográficas secundárias, 70% dos cargos do DLA e da Comissão de Reivindicações por Terra foram ocupados por indivíduos que trabalharam em ONGs que reivindicavam o direito a terra. Além disso, nota-se que aqueles que ocuparam cargos de auto-escalão (Cherryl Walker, Budlender, Jean Du Plessis, Yawitch, Mgoqi, etc) e trabalharam juntos, mantinham relações

agrícola da região. O avô de Mayende recebeu auxílio do governo do *apartheid* e tornou-se um fazendeiro.(Association for Rural Advancement, 1996:22)

²¹ Em 1912, o Banco da Terra foi criado com o intuito de subsidiar os fazendeiros brancos e desenvolver a produção agrícola. Empréstimos eram concedidos aos agricultores e impostos foram criados para protegê-los da competição com os bens importados (Ver Palmer e Parsons,1977:183).

personalizadas de amizade. A nomeação de tais indivíduos fez-se possível por dois critérios prescritos no ato de restituição de 94 e mais tarde no Land Reform Act de 1996:

a) o modo de ingresso é por exame de currículo, no qual deve estar atestado uma determinada *expertise* ou capacidade técnica para o cargo. Nesse caso, as experiências anteriores em ONGs e demais organizações vinculadas a questão fundiária e agrária significava uma competência para ocupar uma posição na Comissão e/ou no DLA.

b) As indicações são feitas pelo próprio ministro de assuntos fundiários Derek Hanekom, o que possibilitou o próprio a indicar amigos que compartilharam com ele as experiências de luta a favor do direito a terra aos negros.

Ou seja, diferentemente do período do *apartheid*, o novo governo estava sendo formado por sujeitos que tinham um *background* comum em organizações que lutavam a favor dos *landless*. (James, 2007:36). Negros e brancos tornam-se governantes. Cheryl Walker e Jean Ngubane, são ex-militantes que passaram a ocupar um cargo de alto escalão no governo após o fim do *apartheid*; sujeitos que participaram das discussões das legislações e do desenho do programa fundiário tornaram-se executores das políticas públicas de terras.

Em março de 1995 a Comissão de Reivindicações por Terra iniciou seus trabalhos em âmbito federal e, em abril, inauguraram as sedes regionais. Enquanto isso, o DLA mantinha somente um escritório em Pretória. Por meio da proclamação do Ato de restituição de 1994 percebemos a preeminência do programa de restituição, indicando que o novo governo privilegiava a reparação das injustiças cometidas àqueles que foram expropriados, os denominados *demandantes por restituição*.

Restitution was privileged partly because it was the land issue which had been most vividly dramatised. The new government would also have to deal with land reform generally, but restitution had a higher political profile (Budlender, 2002:12).

A formalização do Programa de Restituição de Terras fora a primeira ação por reforma fundiária do governo Mandela. A Comissão de Restituições por Terras estava sendo construída por meio de uma burocracia jurídica, uma vez que previa a criação de uma Land Claims Court para julgar os casos de restituição.

22. (1) There shall be a court of law to be known as the Land Claims Court which, in addition to the powers contemplated in section 123 of the Constitution, shall have

the power- (a) to determine restitution of any right in land in accordance with this Act; (b) to determine compensation in terms of this Act; (c) in respect of a claim in terms of section 3, to determine the person entitled to ownership; (d) to determine all other matters which require to be determined in terms of sections 121, 122 and 123 of the Constitution. (2) The Court shall have jurisdiction throughout the Republic and shall have all the ancillary powers necessary or reasonably incidental to the performance of its functions, including the power to Grant interlocutory orders and interdicts (Restitution Act de 1994).

A Corte de terras²² era um dos alicerces da Comissão. No todo, o processo de restituição da terra ao beneficiário envolvia as seguintes etapas: 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. Conforme consta no corpo jurídico da legislação prescrita em 1994, os funcionários da comissão e os comissionários deveriam garantir que os reivindicantes fossem assistidos durante a submissão de sua reivindicação. Além disso, o ato também previa a interferência dos funcionários nos casos de conflito entre reivindicantes, no qual os funcionários deveriam atuar como mediadores ou negociadores:

13. (1) If at any stage during the course of the Commission's investigation it becomes evident that- (a) there are two or more competing claims to a particular right in land; (b) in the case of a community claim, there are competing groups within the claimant community making resolution of the claim difficult; (c) where the land which is subject to the claim is not state-owned land, the owner or holder of rights in such land is opposed to the claim; or (d) there is any other issue which might usefully be resolved through mediation and negotiation, the Chief Land

²² Weideman (2006) notou que o escopo do Programa de Restituição fora influenciado, em certa medida, por membros locais do Banco Mundial. “World Bank representatives played a key role in early policy development. At the 1993, LAPC and World Bank conference in Swaziland, World Bank representatives suggested the creation of a “separate judicial process” that would address issues of justice as opposed to issues of equity (redistribution and tenure reform).⁵ These representatives argued that a judicial process with cut-off dates, similar to the court procedure used in Chile under Allende, could be used to “*settle claims to specific plots of land of groups evicted from their land under apartheid*” (Weideman, 2006:180).

Claims Commissioner may direct the parties concerned to attempt to settle their dispute through a process of mediation and negotiation (Restitutio Act de 1994)

O encaminhamento a Corte de Terras só ocorreria caso o trabalho de mediação não tivesse resolvido o conflito entre as partes. É importante notar como as formas de agir da ONG penetram nos canais do governo. Os trabalhadores de campo recolhiam depoimentos e colhiam histórias de vida das vítimas das remoções e dos ameaçados de serem removidos. Walker (2008) descreve em sua obra o cotidiano dos funcionários do governo durante seu mandato. Segundo a autora, os funcionários da Comissão de Reivindicações por Terra colhiam depoimentos, ouviam os moradores. Outra semelhança é a nomenclatura de diferenciação entre os funcionários. Tanto na AFRA como na comissão, por exemplo, os funcionários que tinham contato com os reivindicantes eram chamados *fieldworkers*.

No primeiro relatório anual da Comissão de Reivindicações por Terra de 1996, foram apresentadas as ações tomadas pelos comissionários mediante os obstáculos cotidianos dos funcionários. As dificuldades relacionam-se à falta de funcionários, à falta de dinheiro, à ausência de infra-estrutura e principalmente aos problemas causados pela divisão entre os reivindicantes, como apontado no relatório:

Tensions have arisen between different sections of the community. [...] Tensions have arisen because of land of homesteads that were rented to tenants or because of members of the community who were “defaulters! In community contributions [...] There are also a number of cases where more than one community is claiming the same portion of land. (Commission on Restitution of Land Rights. First Annual report, 1996:13)

Concomitante à inauguração da Corte de terras, foi posto em vigor o *Land and Agrarian Reform Programme*. Além da restituição, foram criadas mais duas vertentes: a redistribuição, para sujeitos que viviam em áreas rurais que pudessem comprovar a necessidade de receber um pedaço de terra; e a reforma com relação à posse da terra, representando sujeitos que tinham direitos informais sobre a terra. Nesse mesmo ano, Derek Hanekom, assumiu o ministério de Agricultura, o que desencadeou na junção dos dois ministérios denominado Ministério de Agricultura e Assuntos Fundiários (Weideman, 2006:157).

As pressões exercidas por agentes políticos não-estatais sobre o governo somadas aos problemas enfrentados pelos empregados da Comissão e a posse de Hanekom como ministro

de Agricultura e Assuntos Fundiários contribuíram para a promulgação dos seguintes documentos:

1. Ato dos *Labour tenants* (Labour tenants Act) de 1996(mais conhecido como Ato de *Land Reform*);
2. Green Paper sobre a Reforma Fundiária de 1997;
3. White Paper sobre a Reforma Fundiária de 1996.

As legislações referiam-se às regulamentações do Programa Fundiário sul-africano. Além disso, naquele ano entrava em vigor a constituição sul-africana, substituindo a constituição interina de 1993. Todos os direitos referidos no programa estavam assegurados, formalmente, na constituição de 1996. A promulgação dessa lei significou a ampliação do compromisso constitucional do Estado com a questão da terra (Walker, 2008:67).

O Labour Tenant Act garantia a restituição da terra a um grupo de *labour tenants*²³, ampliando os grupos englobados na categoria de demandantes por restituição. O trabalho na Comissão de Reivindicações por Terra passou a englobar, segundo a nova legislação, aqueles considerados como *former owners* e os *former tenants*. Indivíduos, famílias ou comunidades que poderiam comprovar o pertencimento a uma determinada terra por meio de papéis ou por outras provas consideradas legítimas pelo Estado. As duas categorias não eram sinônimas: os *former owners* englobavam aqueles que tinham o título da terra por meio da compra da terra. O segundo grupo de indivíduos não era de proprietários, no entanto teriam o direito à terra, pela comprovação de posse por descendência.

Desse modo, percebe-se uma nítida ampliação dos reivindicantes atendidos pelo governo por meio da legitimação da categoria de *labour tenant*, que passou a fazer parte da *legibilidade* estatal. Segundo o Labour tenant Act:

'labour tenant' means a person-

(a)who is residing or has the right to reside on a farm;(b)who has or has had the right to use cropping or grazing land on the farm, referred to in paragraph (a), or another farm of the owner, and in consideration of such right provides or has provided labour to the owner or lessee; and (c)whose parent or grandparent resided or resides on a farm and had the use of cropping or grazing land

²³ Com a prescrição do Labour tenant Act, grupos de labour tenants que tivessem sido expulsos pelas leis racialistas de 1986(Quando o Development Trust and Land Act de 1936 foi abolido) poderiam receber sua terra de volta por meio do Programa de Restituição.

on such farm or another farm of the owner, and in consideration of such right provided or provides labour to the owner or lessee of such or such other farm, including a person who has been appointed a successor to a labour tenant in accordance with the provisions of section 3 (4) and (5), but excluding a farmworker.

Box 5- Os labour tenants na legibilidade estatal

AFRA contributed to the Land Reform (Labour Tenants) Bill, but the final version of the Act (after the DLA capitulated to pressure from various parties) changed the definition of labour tenant to exclude people who had been labour tenants but who had been evicted from farms more than five years before the Act was passed. This meant that although some labour tenants had their security of tenure increased, others did not. The publication of the Bill in 1995 also led to a number of farm evictions, which meant that AFRA had to work to address these. AFRA seconded a staff member to the Department of Land Affairs in 1997 to assist with the implementation of this Act (AFRA,1999:167).

A formação do novo DLA e da Comissão de Reivindicações por Terra não significou o afastamento das organizações não governamentais e suas ações referentes ao acesso a terra. A participação das ONGs fora legitimada pelo White Paper on Land Reform. Para além da assistência aos reivindicantes na construção de uma associação, as ONGs atuariam na resolução de conflitos entre os demandantes e entre os departamentos do governo.

Box 6- Trechos do White Paper on land Reform referente a atuação das ONGs na política fundiária sul-africana.

The land reform programme emphasises the key role of the non-governmental sector in supporting rural and urban development and land reform policies. Organisations in this sector have established strong links with communities involved in land struggles and have been instrumental in enabling communities to articulate demands for land. Those who stress good governance and transparency and argue for participation, see a role for NGOs greater than as mere deliverers of services. They seek to involve NGOs and CBOs in the policy dialogue and in decision making. In this connection, the strengthening of NGOs and CBOs as separate, specialist institutions is important. Partnerships with these organisations will maximise the benefit of land reform initiatives to local communities.

Substantial conflicts have emanated from land related issues and land reform initiatives. The government believes that the success of land reform will be contingent upon its ability to manage conflict by pre-empting, preventing and resolving disputes.

Although some land reform legislation includes dispute resolution mechanisms, a dispute resolution system has been developed which can effectively manage the range of land-related disputes that will arise in the course of the Land Reform Programme.

A National Land Reform Mediation Panel has been established whose members are available to implement dispute resolution procedures in specific situations upon application.

The administering agent appointed by the DLA to manage the Mediation Panel will receive applications for land-related dispute resolution services from any one of the following: the DLA Provincial Director; the head of the provincial government department responsible for land matters; or a Land Claims Commissioner. Upon such application, a mediator will be assigned

A participação dos ativistas no programa fundiário, após a implementação do Labour Tenant Act, não se restringiu ao papel de negociação. Para ocupar as vagas do National Land Reform Mediation Panel, Sharon Wakeford procurou contatos com a AFRA, como mostra o FAX enviado a Jean Du Plessis, antes dele deixar a ONG para se juntar ao DLA. O tratamento pessoalizado nos emails demonstra a intimidade entre Wakeford e Du Plessis, denotando um laço de amizade entre os dois. O fax enviado em março de 1996 diz respeito ao pedido de Jean Du Plessis de conhecer os membros do Painel e das vagas serem preenchidas por indivíduos com experiência em conflitos fundiários. Em resposta a Wakeford, Plessis ressalta a oferta de profissionais mediadores capazes de preencher as vagas oferecidas pelo governo. Du Plessis argumentou que as comunidades assistidas pela AFRA iriam aceitar negociar somente quando conhecerem os membros do Painel e sua trajetória pessoal.

Some of the members of the panel are of course known to us, but only one or two of those in any mediation or conflict resolution capacity. Information such as the background, qualifications, mediation skills, experience of rural conflict situations, language proficiency and knowledge of land reform of each of the panellists, would be crucial in any of our attempts to get conflicting parties to agree to any mediation process involving the members of the panel.

(Fax dia 22 de março de 1996 de Jean Du Plessis enviado ao Wakeford,funcionário do DLA , Acervo AFRA)

O NLC e seus afiliados passaram a ocupar uma posição diferenciada no período pós *apartheid*. Segundo as legislações fundiárias, as ONGs encaixariam-se no papel de *hole players*²⁴. Jean Du Plessis, membro da equipe da AFRA em 1996 publicou um documento sobre a função dos *hole players* no Programa de Restituição.

NGOs, CBOs and service organizations have a vital hole to play in,stage 1 by providing accurate information to claimants, advising claimants o their rights and options, and assisting them to follow the correct procedures.They should also assist the claimants to collect the information they need to fill in the prescribed claim form, as this can prevent delays caused by incomplete data.(Jean Du Plessis, 1996:10)

Desse modo, nota-se que a relação entre agentes políticos estatais e não-estatais estava regulamentada nas legislações do programa fundiário, sugerindo uma certa interdependência entre os ativistas da ONG e os funcionários do governo.

De acordo com os documentos e atas de reuniões disponibilizadas no acervo da AFRA, entre 1994 e 1997, alguns ativistas deixaram suas organizações de origem para preencher os cargos vacantes recém criados pelo Departamento de Assuntos Fundiários e pela Comissão. Richard Clacey, Michael Wornship, Budlender, Du Plessis continuavam se encontrando, mantendo as *redes de relações sociais*(Elias, 1994:35). Em 1997, ocorreu uma conferência nacional promovida pelo National Land Committee (NLC) para discutir a lentidão do programa de restituição. Além desse encontro formal, havia outras reuniões entre os funcionários do governo e uma equipe representando o NLC que se encontrava com os comissionários regionais e os empregados locais do DLA regularmente.

²⁴ Os *role players* seriam agentes que participariam junto ao governo no planejamento e execução da política pública fundiária, agindo como um parceiro do Estado. Dentre esses agentes temos: associações agrícolas, empresas privadas especializadas, sindicatos, movimentos sociais, ONG's e órgãos estatais que trabaham em parceria com o DLA.

O White Paper on Land Reform foi publicado em 1997 após as repercussões do Green Paper on Land Reform de 1996 construído pelo DLA. O Green Paper foi baseado nas discussões promovidas durante a Conferência da Política Nacional de Terras que ocorreu em 31 de agosto de 2005 (República da África do Sul, White Paper on Land Reform,1997). O White Paper foi, em parte, uma resposta do DLA aos relatórios produzidos em conferências regionais promovidas por ONGs para discutir o Green Paper. O documento continha todos os meandros do programa fundiário sul-africano, contendo as regulamentações e objetivos de cada vertente do Programa de Terras. Nele estava discriminado o Labour Tenant Act, a ementa do ato de restituição publicado em 1997²⁵, o ESTA (Extension on Security of Tenure Act) e os programas de subsídios e desenvolvimento rural planejados pelo governo.

Resumindo, a ementa no Programa de Restituição ampliava os indivíduos categorizados como demandantes por restituição (poderiam ser *former owners* e certos *labour tenants* - denominados *former tenants*). O Labour Tenant Act transformava a categoria *labour tenant*, antes usada pelos ativistas, em *legibilidade* estatal²⁶. Sendo assim, o ESTA construía um novo tipo de demandante: o *occupier*.

“Occupier” means a person residing on land which belongs to another person. and who has or on 4 February 1997 or thereafter had consent or another right in law to do so. but excluding— (a) a labour tenant in terms of the Land Reform (Labour Tenants) Act, 1996 (Act No. 3 of 1996); and (b) a person using or intending to use the land in question mainly for industrial. mining, commercial or commercial farming purposes, but including a person who works the land himself or herself and does not employ any person who is not a member of his or her family; and (c) a person who has an income in excess of the prescribed amount. (ESTA,1997)

O Labour Tenant Act também prescrevia a criação das duas outras vertentes do Programa de Terra e Agrário Sul-africano: a redistribuição e a reforma da posse da terra. O Programa de Redistribuição direcionava-se a categoria de *disadvantaged people*(labour tenants, trabalhadores de fazendas²⁷, mulheres e fazendeiros emergentes), àqueles que

²⁶ “Labour tenants refer to a specific category of people who acquired rights to use land in Exchange for labour. The system of labour tenancy has its history in the 19th Century when the practice was widespread, but decreased during the 1960s and 1970s through state action and changes in agricultural production. The system is largely confined to Mpumalanga and KwaZulu-Natal. Labour tenancy as a “category” of people living on current freehold land came to the fore again with the passing of the *Land Reform (Labour Tenants) Act of 1996*”(Department for International Development (DFID) Southern Africa,2003).

²⁷ Segundo o labour tenants Act, trabalhadores de fazenda (farmworkers) englobavam: “ a person who is employed on a farm in terms of a contract of employment which provides that- (a)in return for the labour which he or she provides to the owner or lessee of the farm, he or she shall be paid predominantly in cash or in some

precisam da terra. Baseava-se, conforme o White Paper, numa política de correção dos desequilíbrios construídos no passado por meio do recebimento de uma propriedade de terra rural (*rural land ownership*), endereçados a indivíduos que, durante o *apartheid*, foram excluídos do mercado de terras pelas leis segregacionistas. Segundo o White Paper publicado em 1997,

The purpose of the land redistribution programme is to provide the poor with access to land for residential and productive uses, in order to improve their income and quality of life. The programme aims to assist the poor, labour tenants, farm workers, women, as well as emergent farmers. Redistributive land reform will be largely based on willing-buyer willing-seller arrangements. Government will assist in the purchase of land, but will in general not be the buyer or owner. Rather it will make land acquisition grants available and will support and finance the required planning process. In many cases, communities are expected to pool their resources to negotiate, buy and jointly hold land under a formal title deed. Opportunities are also offered for individuals to access the grant for land acquisition (White Paper on Land Reform, 1996).

Ou seja, a política pública de redistribuição de terras baseava-se no empréstimo de subsídios para a transformação de indivíduos tidos como desvantajados em pequenos agricultores. Isso seria possível, segundo a legislação, por meio da criação de uma entidade jurídica formada pelos demandantes por terras. Se observarmos as ações dos ativistas em meados dos noventa, iremos perceber a semelhança das formas de ação da ONG e do Governo.

A importância da formação de uma Trust relaciona-se a questão da propriedade. Tanto na política pública de restituição como no Programa de Redistribuição estava em jogo transformar indivíduos e famílias em proprietárias de terras. Para a formalização da Trust, entrou em vigor o Communal Property Associations Act, tornando obrigatória a construção de uma entidade jurídica para o recebimento da terra²⁸.

other form of remuneration, and not predominantly in the right to occupy and use land; and (b) he or she is obliged to perform his or her services personally" (Labour Tenant Act, 1996).

²⁸ O dilema das áreas comunais e das lideranças tradicionais tangencia todas as três vertentes do programa fundiário. Após a tomada do poder do ANC, as *homelands* permaneceram existindo sob o comando dos chefes tradicionais. Além disso, existem diversas áreas fora das *homelands* que constituem reinos (como por exemplo a tribo dos Amahlubi em KwaZulu-Natal). Os chefes tradicionais, principalmente na região da Zululândia, alistaram-se como demandantes por restituição, sendo considerados como o representante legítimo das famílias que vivem sob sua égide. "The Ingonyama Trust controls approximately 3 million hectares or about 40% of KwaZulu-Natal. This body was created by the KwaZulu government in 1994, as a result of a deal between the then leader of the former KwaZulu homeland, IFP President Mangosuthu Buthelezi and then State President, F.W. de Klerk (24 hours before the 1994 general election). The KwaZulu-Natal Ingonyama Trust Act 3 of 1994 created the Trust. The Act instructed the Registrar of Deeds to transfer land that was vested in the KwaZulu government to the Trust and provided that the Zulu king would be the sole trustee of the land. The main flaw in the Act was that the Zulu king did not have the capacity or the infrastructure to carry out the functions required by the Act. After a number of court challenges the Act was repealed in 1996 and new legislation passed in 1998.

A legislação promulgada em 1997 referia-se a terceira vertente do programa. O Extension on Security of Tenure Act conferia legitimidade à posse da terra, assunto bastante debatido nas reuniões entre o NLC e o DLA no primeiro ano do governo Mandela. Nessa política, que dizia respeito a terceira vertente do programa fundiário, especificamente, estava em jogo o reconhecimento do direito a posse e a permanência na terra a certos sujeitos (*occupiers*²⁹ e *farm-dwellers*).

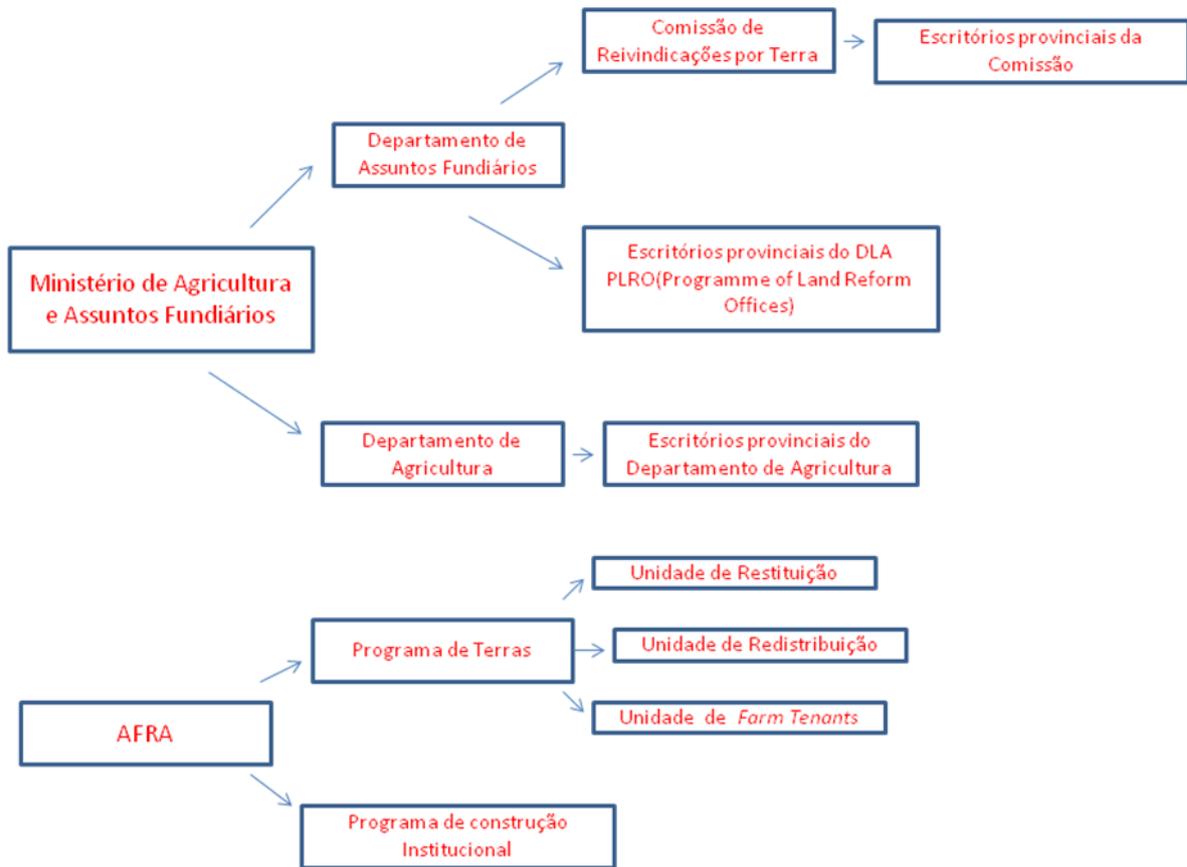
Com relação às jurisdições burocráticas, a Comissão de Reivindicações por Terra continuou atuando como um órgão independente, tendo como beneficiários aqueles reconhecidos como *formerowners e os former tenants*. O DLA ficaria responsável pelo Programa de Redistribuição e pelo cumprimento das legislações referentes à posse da terra, terceira vertente do programa. Com relação ao exercício de poder de cada aparato burocrático estatal, tem-se a seguinte divisão: a restituição ficava sob a responsabilidade da Comissão de Reivindicações por Terra; a redistribuição era regida pelo DLA e a Reforma da Posse da Terra estava sob a jurisdição de ambos os órgãos.

Desse modo, percebe-se uma semelhança entre o processo de formação da burocracia fundiária sul-africana e a estrutura administrativa que se formou na AFRA. Além disso, em ambos, desenvolveram-se aparatos burocráticos independentes para lidar com cada tipo de demandante:

The latter provided for the formation of an 8-member board responsible for the administration of the affairs of the Trust. The Zulu-king was appointed as head of the board. Deputy Director General of the Department of Agriculture, Glen Thomas, is the vicechairperson of the Trust's board. A further 4 members are appointed by the Minister of Agriculture and Land Affairs in consultation with the premier of Natal and the Chairperson of the House of Traditional Leaders. (Independent Project Trusts, Traditional Leaders: A KwaZulu-Natal Study 1999 – 2001, Durban, 2002, p. 103 & 104)

²⁹ Os candidatos ao benefício por meio da comprovação da *labour tenancy* (linguagem prescrita no Labour Tenant Act) passaram a ser categorizados a partir do ESTA por um tipo de *occupier*.

Quadro 1- Comparação entre os aparatos burocráticos do Governo e da AFRA



No governo, formaram-se duas estruturas burocráticas que diziam respeito à terra: o Departamento de Agricultura e o Departamento de Assuntos Fundiários. Tal formação assemelha-se às diferenciações na AFRA, ambas vinculadas ao Ministério de Agricultura e Assuntos Fundiários. O Departamento de Assuntos Fundiários tratava de questões semelhantes às do Programa de Terras da AFRA; e o Departamento de Agricultura era responsável pelo desenvolvimento e o suporte aos beneficiários após o recebimento da terra, semelhante ao Programa de Construção Institucional da ONG de KwaZulu-Natal.

Box 7- A participação do PLAAS na política pública fundiária

Além da AFRA, do NLC e de outras ONGs, o PLAAS (Institute of Land, Poverty and Agrarian Studies) contribuiu diretamente para o desenho e transformação do Programa Fundiário Sul-africano. O centro de pesquisa possuía vínculos sólidos com o governo e com a universidade de Western-Cape. Seus pesquisadores (Andrew Do Toit, Ben Coussins, Ruth Hall, Lungisile Ntsebeza, entre outros) participaram ativamente na construção de legislações e contribuíram para mudanças na política pública por meio de publicações e artigos científicos relativos ao tema da terra. Assim como a AFRA, o centro perdeu muitos membros para os órgãos estatais durante o governo Mandela, porém muitos deles retornaram ao instituto e outros se filiaram após deixar o governo, como é o caso de Aninka Classens.

In 2001/02 PLAAS staff actively participated in the formation and functioning of the Western Cape Alliance for Land and Agrarian Reform. In 2001 Lungisile Ntsebeza facilitated the formation of a similar grouping of NGOs and CBOs in the Eastern Cape. In 2003 and 2004 the 'Evaluating Land and Agrarian Reform in South Africa' (ELARSA) project saw Ruth Hall, Peter Jacobs and Edward Lahiff compare land reform targets to actual results achieved. Workshops were organised with Department of Land Affairs (DLA) staff to report the research findings. PLAAS staff gave submissions to a Land Tribunal in November 2003 organised by the Trust for Community Outreach and Education (TCOE). In 2003, Peter Jacobs facilitated learning events for the Landless Peoples Movement (LPM). Hall and Jacobs also assisted the People's Budget project in 2003 (PLAAS, 2009/ Fonte: < <http://www.plaas.org.za>).

No entanto, a formação e diferenciação da estrutura burocrática fundiária do governo deram-se por meio de tensões, que impulsionavam a transformação ininterrupta das ações dos funcionários do governo. Não havia espaço físico nem quadro de pessoas para executar as três vertentes do programa separadamente. Além disso, havia um problema de autonomia entre a Comissão de Reivindicações por Terra e o DLA. Judicialmente, a Comissão era um órgão independente, porém, os empregados da Comissão dependiam do auxílio dos funcionários do DLA e da aprovação dos diretores para liberação de verba. Outro fator de tensão entre os dois órgãos eram as *overlapping claims*, problema diagnosticado pelos ativistas durante a assistência aos removidos. O termo refere-se à sobreposição de pessoas e de direitos diferenciados sobre uma mesma terra. Quando o Programa de Redistribuição de Terras entrou em vigor em 1997, as disputas entre os funcionários do DLA e da Comissão acirraram-se, apesar da entrada de novos indivíduos tanto no primeiro quanto no segundo.

O acirramento das disputas entre os órgãos era pauta de diversas reuniões e mobilizava ativistas que trabalhavam como mediadores de conflitos entre os dois órgãos estatais. Em

1998, Derek Hanekom contratou Andrew Du Toit para realizar uma revisão ministerial do Programa de Restituição devido, sobretudo, as críticas das ONGs e dos próprios funcionários e comissionários acerca da lentidão do processo de restituição.

In April 1998, a crisis meeting called by the National Land Committee led the then Minister of Land Affairs, Mr. Hanekom, to establish a review to investigate the problems and weaknesses of the land restitution process. The findings of the Review identified amongst other things: a slow rate of delivery, lack of trust, and high levels of frustration with the process; key problems with the legal and institutional design of restitution which created unnecessary delays and which frustrated progress, including a lack of clarity on the respective roles of the Land Claims Commission and the Department of Land Affairs; a failure to prioritise different types of land claims; and problems with the leadership of the process(National Land Committee, Gender and Land:Media Fact Sheet,2006:1)

Nos bastidores do processo de formação do governo e de sua burocracia, os membros da AFRA (Association of Rural Advancement) debatiam qual a posição que a ONG deveria ocupar com relação ao Estado. Segundo os relatórios anuais da AFRA (Association for Rural Advancement,1996,1997,1998), as reuniões internas tinham como pauta a mudança de atitude da ONG.

As AFRA debated the nature of its relationship with government, it discussed continuing its traditional NGO role as a government watchdog versus actually doing some of the work itself but with projects chosen strategically so that they would help inform AFRA's role as commentator. The issue was finally resolved only in 1998 at AFRA's Strategic Planning of that year when it was decided that AFRA would undertake some of the work itself(AFRA,1999:162)

A decisão foi posicionar-se junto ao governo e trabalhar em conjunto na implementação do programa fundiário. Segundo o relatório especial produzido pelo staff da AFRA em 1999, os ativistas da organização aillaram-se ao Estado por meio de projetos:

Project or programme implementation work is work which AFRA is contracted to do by, for example, the Department of Land Affairs. (AFRA would submit tenders for much of this work.) This would be work to implement land reform projects. In doing this work, AFRA agreed that a clear set of selection criteria would need to be developed including: consistency with AFRA's mission; organisational priority; staff capacity and development; and earnings. These projects could include, for example, eviction monitoring, implementation of ESTA, information dissemination, developing methods for implementing tenure legislation, and post-land transfer work(*Op.Cit.*:181).

Box 8- Os funcionários contratados

Patrick Masoka e Dumisani Zuma são dois funcionários do DLA que conheci durante meu trabalho de campo em KwaZulu-Natal. Ambos trabalharam para a AFRA durante a segunda metade dos anos noventa. Antes de serem contratados formalmente pelo governo em 2001, trabalhavam em projetos do governo em parceria com a AFRA. Apesar de serem fielworkers da AFRA e receberem seu salário pela organização, trabalhavam como tercerizados pelo governo. A situação modificou-se em 2001, quando os escritórios locais do DLA abriram suas portas.

Concomitante a crise interna na AFRA, no governo, os comissionários e os funcionários do DLA e do Departamento de Agricultura enfrentavam a dificuldade de implementar o suporte aos beneficiários após a transferência da terra. Além disso, entrou em vigor o Prevention of Illegal Evictions and Unlawful Occupation Act of 1998, aumentando a proteção social dos trabalhadores de fazendas, mas, ao mesmo tempo, permitia ao dono da terra expulsar ocupantes ilegais. Antes de sua implementação, a AFRA e o NLC publicavam documentos que destacavam os obstáculos da burocracia e das legislações referentes a posse da terra.

While systems and procedures are now in place at DLA to implement the Labour Tenants' Act, Court interpretations of the definition of labour tenants effectively exclude many people who would describe themselves as labour tenants. A conservative Land Claims Court definition has excluded all first generation labour tenants from claiming, while a High Court interpretation excludes all labour tenants whose parents were not in continuous occupation on one farm, from claiming. (AFRA Annual Report, 1997:12)

No mesmo ano de recrutamento da equipe liderada por Du Toit para a realização da revisão ministerial do Programa de Restituição, teve início a segunda campanha eleitoral do país, que elegeu dirigentes locais, provinciais, incluindo a presidência da república.

2.5 O governo Mbeki e o mandato de Thoko Didiza

A mudança de governo, em abril de 1999, colocou no poder Thabo Mbeki. Como resultado da troca de governantes, Hanekom foi substituído por Thoko Didiza, nova ministra de Agricultura e Assuntos Fundiários. Didiza ocupava um cargo de auto-escalão no Departamento de Agricultura durante o mandato de Hanekom. Didiza era uma proeminente líder feminina negra: foi membro do ANC, da Associação dos Trabalhadores Sociais Negros e do SACC (South Africa Council of Churches)(Weideman,2007:159). Didiza mantinha

relações, por meio do ANC, com Thabo Mbeki, político que ia de encontro às ações de Derek Hanekom por reforma da terra. Quando Didiza foi nomeada pelo ANC como ministra, trouxe consigo duas mulheres que trabalhavam com ela no Departamento de Agricultura: Bongiwe Njobe e Masiphula Mbongwa (*Op.cit*:160). Njobe, que era próxima tanto de Didiza quanto de Mbeki, fez pós graduação em técnicas agrícolas e também era especialista em gerenciamento de fazendas. Ela assumiu a diretoria do Departamento com a saída de Didiza do cargo em 1999. Masiphula Mbongwe assumiu a vice-diretoria do Departamento. A funcionária especializou-se em desenvolvimento rural, tendo uma *expertise* voltada para a agricultura. O ponto aqui é notar que a saída de Hanekom ocasionou um êxodo do DLA. Ex-ativistas próximos ao ex-ministro deixaram o cargo dando lugar a indivíduos com uma *expertise* agrícola e que possuíam laços sociais com Mbeki.

Tabela 2- Circulação dos indivíduos entre posições no Governo, nas ONGs e em centros Universitários

Sujeitos que ocuparam/ocupam cargos no governo	Governo Mandela		Governo Mbeki				Governo Zuma
	Até 1993	1994-1996	1997-1999	2000-2002	2003-2005	2006-2008	2009
Thoko Didiza	ONG	Governo	Governo	Governo	Governo		
Richard Clacey	ONG	Governo	Governo	Governo	Governo		
Michael Worsnip	ONG	ONG	Governo				
Sithembiso Gumbi			ONG	ONG	Governo	Governo	Governo
Jean Du plessis	ONG	Governo	Governo	ONG			
Wallace Mgoqi	ONG	Governo	Governo				
Cherryl Walker	ONG	Governo	Governo	Universidade	Universidade	Universidade	Universidade
Ms Jean Ngubane	ONG	Governo	Governo				
Derek Hanekom	ONG	Governo	Governo	Governo	Governo		
Dirk Du Toit	ONG	Governo	Governo	Governo	Governo	Governo	Governo
Aninka Classens	ONG	Governo	Governo	ONG	ONG	ONG	
Geoff Budlender	ONG	ONG	Governo	ONG			

Derek Hanekom saiu do Ministério de Agricultura e Assuntos Fundiários e passou a fazer parte do parlamento até 2004, quando assumiu o Ministério de Ciência e Tecnologia. Cherryl Walker retomou seu posto na universidade. Aninka Classens saiu do governo e retomou a sua organização de origem. Geoff Budlender deixou a chefia do departamento de terras e retornou para o LRC (Legal Resources Centre).

Durante o mandato de Thoko Didiza, tomava corpo uma rede de relações entre ativistas e ex-ativistas, militantes, governantes e ex-governantes. Agentes que participavam da disputa pelo acesso à terra, e que tinham conhecimento da relevância que tais relações poderiam oferecer ao andamento de sua luta. Os sujeitos que voltaram a atuar junto a organizações não-governamentais (Budlender, Classens, Walker) passaram a usufruir de seus contatos dentro do governo a fim de obter recursos ou repostas que não seriam possíveis se tais relações não tivessem sido mantidas.

Como foi descrito no início da sessão, a saída de Hanekom e a entrada de Didiza significaram a admissão de novos sujeitos no Departamento de Assuntos Fundiários. Didiza privilegiou a nomeação de sujeitos que faziam parte da sua rede de relações sociais. Segundo James (2007), o encerramento do prazo para a inscrição no programa de restituição (1º de dezembro de 1998) e a demora na finalização dos processos levou parte de funcionários do governo Mandela a abandonar o cargo no Departamento e retornar às organizações não-governamentais de origem. Além disso, a antipatia entre a nova ministra e Derek Hanekom³⁰ causou demissões voluntárias e involuntárias de funcionários, modificando, assim, todo o quadro administrativo do Departamento nacional. Com o trânsito dos indivíduos nas posições de comando no órgão, novos valores entram nas relações entre governo e governados. Passaram a ser contempladas, em sua maioria, famílias que possuíam o título formal da terra em áreas urbanas, e que são detentoras de um certo capital financeiro, deixando de ser assistida os indivíduos que não se encaixavam em beneficiários por restituição. As estratégias estavam direcionadas para o crescimento econômico do país, por meio do incentivo da formação de agricultores negros a partir do programa “*Black Economic Empowerment*” (ICG, 200:143). Thoko Didiza, diferentemente do antigo ministro, priorizou ações que reforçavam o discurso de desenvolvimento agrícola para uma categoria de sujeitos específicos: pequenos agricultores comerciais negros.

A entrada de indivíduos com outras experiências no Departamento contribuiu para alterações significativas nas legislações vigentes referentes ao acesso a terra. A primeira

³⁰ Segundo relatos dos próprios funcionários colhidos por Walker(2008) e Weideman(2006) e dos documentos do acervo da AFRA, Hanekom incentivou ações que ampliassem os direitos informais e que conferissem a terra o sentido de moradia(a terra como sinônimo de moradia(land for housing).

medida foi a ementa de 1999 do Ato de Restituição que prescrevia a adoção de estratégias de acordo entre as partes em caso de conflito entre fazendeiros e *tenants*. Fora privilegiado a negociação e mediação diminuindo a interferência da Corte de Terras.

A ampliação dos beneficiários do programa fundiário ocorreu em 2001, após a publicação do Ministerial Review apresentado por Andrew Du Toit a ministra Thoko Didiza.

The legal framework and context created by the broader policy and implementation environment creates a structural contradiction:

a) On the one hand, the CRLR was originally set up as an **autonomous body**, which was intended to act independently to investigate and resolve claims.

b) On the other hand, functions which are central to the Restitution process have been allocated to a government department over which the CRLR has had no control. In particular, the Department of Land Affairs has been given control over the moneys to be used for Restitution awards.

This means there is no clear answer to the question of who is to assume overall responsibility for the design and implementation of Restitution policy and systems as a whole. Clearly, the Department of Land Affairs can only make policy that relates to its role as respondent. This however is rather a central plank in any policy framework, so that the authority of the CRLR to decide policy on other issues is rendered ambiguous (Report of ministerial review on restitution programme, 2000: 16).

This will require that the pattern of fragmentation and institutional incoherence that characterised the Restitution has to be interrupted. Ultimately, restitution can only be implemented successfully if it is implemented under one clear leadership. This leadership will have to be given all the power and authority it needs to drive the process - and will have to take on full responsibility, not only for the successes, but also for problems and limits. (*opt cit: 37*)

O documento, que tinha ênfase no Programa de Restituição, apontava problemas de administração com relação à Comissão e ao DLA, chamando a atenção para os conflitos de liderança entre os dois aparatos burocráticos. Também foram enunciadas questões que necessitavam de revisão, apontando os direcionamentos pertinentes. Ainda com base na revisão feita por Du Toit, Thoko Didiza modificou o vínculo jurídico entre o DLA e a Comissão de Reivindicações por Terra. A partir de 2000, a Comissão deveria prestar contas ao DLA, ou seja, a CRLR passou a subordinação do Departamento Fundiário. O que é importante frisar para o leitor é o redirecionamento da política pública. A maioria dos recursos aprovados e das terras transferidas deixou de ter somente a reparação como objeto legítimo de direito.

Em julho de 1999, o programa de subsídios para fins de reforma agrária do governo foi redesenhado. A proposta dos sujeitos que passaram a ocupar cargos no DLA e no Departamento de Agricultura tinha o intuito de substituir o programa de subsídios (SLAG) Settlement Land Acquisition Grant) pelo LRAD (Land Redistribution for Agricultural Development). Isso significava que o governo passaria a distribuir benefícios para desenvolvimento rural ao invés de um benefício para assentamento por meio da transferência de terras. Além disso, as famílias inscritas no Programa de Terras teriam subsídios com tetos maiores. O programa havia sido direcionado para pequenos fazendeiros negros, alterando a política pública fundiária que visava preliminarmente o acesso a terra (Mike Lyne, 2004).

Logo após a publicação do Ministerial Review, Wallace Mgoqi deixou o cargo de chefia da Comissão³¹ e Tozi Gwanya, uma mulher próxima a Didiza, assumiu o cargo. Em 2001, Thoko Didiza anunciou o aceleração das ações estatais, prometendo em 5 (cinco) anos transferir 15% das terras agriculturáveis para os demandantes por terras (Ministry for Agriculture and Land Affairs, 2000: 13). Neste mesmo ano, os ativistas do NLC (National Land Committee) formaram o Landless People's Movement (LPM)³². O NLC defendia os direitos dos moradores e trabalhadores de fazendas que não eram reconhecidos como beneficiários. Como foi mencionado anteriormente, apenas alguns gupos (*occupiers* e certos *tenants*) haviam sido beneficiados e englobados como demandantes por redistribuição. Os critérios para serem categorizados como *labour tenants* e *occupiers* limitavam a população beneficiária a uma parcela ínfima de moradores e trabalhadores de fazendas.

Segundo ativistas do NLC, os atos de violência, ameaça e expulsão por parte dos fazendeiros brancos continuavam ocorrendo:

³¹ A Comissão de Restituição dos Direitos a Terra foi criada como um órgão provisório que promoveria a restituição das terras a todos os reconhecidos como demandantes. Segundo o governo Mbeki, a Comissão fecharia suas portas em 2005, após o encerramento de todas as reivindicações (Walker, 2003:18). Durante minha pesquisa de campo, a comissão estava funcionando a todo vapor na província de KwaZulu-Natal. No período da pesquisa, o novo prédio da Comissão foi inaugurado, denotando a longevidade da Comissão.

³² O surgimento desse sujeito coletivo está atrelado ao sentimento de indignação e injustiça que pairava no país após as mudanças implementadas por Thoko Didiza (Para mais detalhes sobre o LPM ver Greenberg(2004) e Rosa(2009)). Nesse período, acusaram-na de indiferença para com a intensificação das *constructive eviction* – atos de expulsão promovidos pelos fazendeiros brancos contra *farm-dwellers* assegurados em lei. The two pieces of legislation which were passed during his term of office to protect the victims of a continuing apartheid in the countryside were the Land Reform (Labour Tenant) Act of 1996 and the Extension of Security of Tenure Act (ESTA) of 1997. These Acts are thought by some to have intensified rather than mitigated the effects of 'apartheid after the event' particularly by promoting more evictions than they avoided (James, 2006: 145)

When 120 delegates representing farm dwellers from KwaZulu-Natal and Mpumalanga met in Wakkerstroom under the auspices of the NLC on April 22, 2001, they stated that evictions continue unabated and that they did not “*know of a single farmer ever sentenced for illegal evictions*”. Delegates called for the scrapping of the ESTA and a moratorium on all evictions.¹¹⁴ Between February and March 2000, at least 4 228 people were evicted in Gauteng and the Northern Province. Others estimate that 60 000 farm workers lost their jobs in the first six months of 2000(Weideman,2006:352).

Box 9- O caso da família Masikhani

Durante o trabalho de campo, deparei-me com a violência cometida pelos fazendeiros brancos aos moradores e trabalhadores de fazendas (farm dwellers, labour tenants, etc). Acompanhada de um ativista do CLP (Church Land Programme), conheci uma família que morava numa fazenda a mais de três gerações e estava sendo ameaçada de expulsão pelo fazendeiro. O chefe da família era uma mulher: chamava-se Joyce Masikhani. Mama Joyce, como era chamada, sofreu vários atos de violência e perdeu vários entes familiares. Como nenhum parente que residia na fazenda mantinha uma relação de trabalho com o fazendeiro, o dono da terra forçava indiretamente os moradores para que fossem embora. Segundo o ESTA, eles tinham a possibilidade de permanecer na terra. Com o apoio do ativista, eles haviam procurado a justiça para atestar o direito de posse. Enquanto esperavam pelo dia do julgamento, o fazendeiro recorreu à violência a fim de que a família tomasse a iniciativa de deixar o local (Ação conhecida como *construct eviction*). Dias antes de um dos julgamentos, o fazendeiro envenenou a casa dos moradores e causou a intoxicação de um dos filhos de Mama Joyce. A ação violenta do fazendeiro não foi aglutinada ao processo de reivindicação de posse da terra que corre no DLA nem ao processo criminal contra o fazendeiro.

Em 2001 e 2002, a ministra aprovou legislações e ementas constitucionais tendo em vista ampliar os beneficiários do Programa de Redistribuição.

To amend the Land Reform (Labour Tenants) Act, 1996, by extending the definition of “applicant” to provide for associates to apply for the acquisition of rights in land and servitudes; to reduce the age at which a labour tenant Who refused or failed to provide labour to an owner or lessee, may be evicted; to make provision that a court satisfies itself that adequate arrangements have been made for the reinstatement of a person who was evicted, if a final order is not granted; to provide for offences; to make provision that associates also may apply for advances and subsidies, granted in terms of that Act, for the acquisition of land or rights to land; to amend the Extension of Security of Tenure Act, 1997, by the deletion of the reference to “labour tenant” in the definition of “occupier”; to insert a definition for “established practice” and to grant rights to occupiers to bury deceased family members residing on the land on which the occupier is residing, on that land; to grant a right to the family members of an occupier at the occupier’s death, to bury that occupier on the land he or she was residing at; and to provide for matters connected therewith(LAND AFFAIRS GENERAL AMENDMENT BILL)

Esta proposta de lei de 2001 visava uniformizar o processo de transferência da terra aos *labour tenants*. Segundo esta proposta, os *labour tenants* deixariam de ser referidos como uma classe de *occupiers* e passariam a ser uma classe de *farm dwellers* o que permitiria que

os funcionários do DLA conseguissem os benefícios diretamente pelo Programa de Redistribuição; ou seja, os *labour tenants* seriam transformados em agricultores comerciais. Tal medida foi tomada devido a publicação do Restitution Review e aos obstáculos encontrados pelos funcionários do DLA em conseguir recursos do governo. Além disso, foi publicizado o Communal Land Rights Bill, que mais tarde foi substituído pelo Communal Land Rights Act de 2003.

Em oito de fevereiro de 2002, o presidente Thabo Mbeki declarou no “*State of the Nation*” daquele ano que direcionaria as ações correlacionadas à questão da terra a conclusão dos processos de reivindicação de restituição e ao investimento em empregos para a diminuição da pobreza:

Particularly in rural áreas, emphasis will be laid on ensuring food security and community-based job-creation projects, so as directly to adress the state of poverty in wich communities live.[...]We intend , within the next three years , to compelte the land restitution process, which is a critical part of our land reform programme(State of the Nation, President Thabo Mbeki,8 de fevereiro de 2002)³³.

No ano seguinte, o governo realizou uma revisão dos Programas de Redistribuição e Restituição. Várias ementas foram aprovadas, substituindo e ampliando as normas do programa fundiário.

Tenure reform has two distinct aspects to it, one dealing with improving the security of tenure for those living on other people’s land, primarily farm dwellers on commercial farms, and the other aimed at providing legally secure tenure for people living on communal land, primarily in the former bantustans. A number of new laws have sought to give at least procedural rights to black farm dwellers, but have done little to give people their own land or long-term security of tenure. The process of developing legislation to deal with tenure in communal areas dragged on for years with little progress until the Communal Land Rights Bill was gazetted in August 2002 (*Government Gazette* no. 23740) and later re-gazetted in October 2003 (*Government Gazette* no. 25562). The Bill came in for heavy criticism from land activists and academics, but nevertheless it was passed by Parliament in February. The Communal Land Rights Act (Act 11 of 2004) was signed into law by the President on 14 July 2004. It will come into effect on a date still to be decided (Claassens 2003; Cousins & Claassens 2003; Sparks 2004).

Em setembro de 2003, na conferência do LAPC e do Banco Mundial, a diretora do Departamento de Agricultura e braço direito da ministra Didiza, Bongewe Njobe publicizou o Strategic Directions Paper:

³³ Para acessar o conteúdo completo do *State of the Nation* citado e os demais publicados ver: <<http://www.info.gov.za/speeches>>

[T]he ultimate success of such a programme in South Africa should be tested against its ability to address equity in land distribution, reduction of poverty, creation of rural employment and income generating opportunities, raise the number of Black agricultural producers and enhance overall productivity whilst maintaining sustainable material resource management and utilization (Paper of the World Bank & LAPC Conference, Setembro de 2003).

As estratégias implementadas demonstram que o processo de formação do Estado sul-africano transformou-se com a entrada de Thoko Didiza. Passou a vigorar outro objeto legítimo: o direito a terra para fins produtivos, contribuindo para o desenvolvimento rural do país.

Em 2004, entrou em vigor o Communal land rights Act assegurando a posse da terra para indivíduos e famílias que moravam em áreas estatais (*bantustões*):

The Act seeks to reverse this historical legacy of colonialism and apartheid by strengthening the land tenure rights of the people living in these communal land areas and to give their land tenure rights the full protection of the Law (DLA,2004).

No mesmo ano, o diretor da AFRA em exercício, Sihle Mkhize, pronunciou-se contra o modelo *willing seller-willing buyer* como falho³⁴. O sistema de compra e venda voluntária de terras impedia que o governo alcançasse as metas acordadas em 1994. O Programa de Terras, forjado pelos ativistas de ONGs, não estava beneficiando os grupos assistidos pelos ativistas: moradores e trabalhadores de fazendas. Mesmo com a constância de legislações prescritas, a política pública limitava-se a tipos específicos de beneficiários, nesse caso, fazendeiros e agricultores comerciais. Com Thoko Didiza no poder, passou-se a privilegiar sujeitos que detinham uma *expertise* específica: a habilidade de cultivar o solo para fins agrícolas.

Como resposta às críticas de diferentes agentes políticos, somadas às questões publicizadas durante um evento entre os dirigentes estatais vinculados ao DLA em 2003, a ministra Thoko Didiza promoveu, em julho de 2005, o *National Land Summit*³⁵ (Walker,2008). Para o evento, foram convidados todos os sujeitos reconhecidos pelo governo como legitimamente envolvidos na luta pelo acesso à terra. Durante os três dias de cerimônia,

³⁴ “The notion of “willing buyer,willing seller” slowed down the progress, as it put landowners in the position of being the only people to determine if they want to sell land, what quality and type of land they would sell and the price they want for it. This turned land reform into a voluntary process”(Sihle Mkhize,'10 years of subdued land reform'AFRA News, n 57,Maio de 2004,8)

³⁵ Para mais detalhes sobre o evento ver Gotlib (2007).

foram ouvidos ativistas, militantes representantes de fazendeiros, representantes de órgãos internacionais, entre outros agentes. O *Summit* também pode ser entendido como uma tentativa dos líderes sul-africanos de discutir os avanços e retrocessos do programa, abrindo espaço para reclamações de diversos setores da sociedade. O momento foi propício para a discussão das ações estatais, antes adotadas pelo Governo, e quais seriam as alterações possíveis, levando em consideração a multiplicidade de interesses em destaque. Dentre os acordos verbais feitos entre o Governo e as organizações que falaram em defesa da população sem-terra, destaca-se a promessa de lançar mão do poder constitucional do Estado de expropriação para fins de reforma da terra.

2.6 Considerações Finais

Os elementos analisados ao longo do capítulo nos permitem perceber a íntima relação que se estabeleceu entre ONG e governo na África do Sul no processo ininterrupto de (trans) formação do Estado. O exame da mudança de posição dos indivíduos nas figurações sul-africanas construídas durante as trocas de governantes nos mostra como se formou a *legibilidade* estatal que lida com o tema da terra. O exame dos documentos comprova que os modos de ação dos ativistas são encarados como conhecimento prático e tomados como modelo de conduta, uma vez que se tornam leis ao longo do desenvolvimento e complexificação do programa fundiário.

As categorias de demandantes e beneficiários da *legibilidade* estatal podem ser entendidas como sujeitos abstratos, assim como observou Scott (1998)³⁶. Classificações que ordenavam os indivíduos para a implementação da política fundiária, mas ao mesmo tempo, deixou de fora grupos de indivíduos que não se encaixavam nas categorias estatais. Seguindo a teoria de Scott, poderíamos pensar que o desencaixe era causado pela tensão entre sujeitos abstratos e os elementos contingenciais. A falha das políticas públicas estaria ligada às categorias abstratas que não dariam conta de englobar os efeitos contingenciais da *legibilidade* estatal.

Conforme afirmou Scott (1998), a *legibilidade* seria uma linguagem oficial construída pelo Estado para lidar com os espaços “desordenados”, ilegíveis. A construção de mapas, os

³⁶ James Scott (1998), em sua obra “Seeing like a State”, analisa, a partir de uma perspectiva espacial, grandes projetos estatais postos em prática por governos autoritários em diversas regiões do globo. Scott procurou investigar porque os esquemas estatais, que, segundo ele, a priori teriam em vista a melhoria das condições da população, falham. O autor procurou explorar os princípios de classificação ou *legibilidade* criados pela burocracia estatal, além de seus efeitos na sociedade.

censos demográficos seriam exemplos de instrumentos capazes de tipificar, estandardizar e homogeneizar espaços sociais, tornando capazes de serem controlados pelo Estado.

As ações de *legibilidade* que estariam por trás dos grandes projetos estatais seriam capazes, segundo Scott, de destruir a linguagem construída pela população em sua relação com o espaço. A possibilidade de extinção das categorias prévias às ações estatais vinculam-se ao conceito de *metis* empregado por Scott. “*Broadly understood, metis represents a wide array of practical skills and acquired intelligence in responding to a constantly changing natural and human environment*” (Scott,1998:313). O conceito estaria ligado ao conhecimento prático e local associado às atividades as quais um indivíduo encontra-se engajado cotidianamente. Os funcionários do governo assumiriam uma posição de afastamento espacial e social, agindo, segundo Scott, como deuses do progresso e destruindo a *metis* local.

Analisando o processo de formação da linguagem estatal sul-africana que lida com o tema da terra, nota-se que as categorias não foram contruídas espontaneamente pelos planejadores da política fundiária. Foi a interação entre ativistas, reivindicantes por terra e funcionários do governo que impulsionaram a legitimação de classificações advindas da experiência local dos ativistas e as pessoas do lugar.

Scott analisou a burocracia estatal como uma linguagem oficial formada *a priori*, sem levar em conta a dinâmica social entre funcionários do governo e demandantes por recursos do Estado. O conceito de *metis*, uma das grandes contribuições do autor, perde força quando Scott pressupõe a extinção de tal conhecimento. O fator contingencial contido nas ações de resistência dos beneficiários seria algo que surgiria após a implementação dos esquemas de legibilidade, na tentativa dos indivíduos de interagir com os planos.

A descrição das relações entre a AFRA e os órgãos estatais (DLA e Comissão Reivindicações por Terra), os ativistas e os funcionários do governo demonstram que a burocracia se movimenta, transformando-se por meio da mudança dos indivíduos nas posições. Quando Derek Hanekom, Aninka Classens, Jean Du Plessis passam a ocupar cargos no governo, novos valores entram em jogo, modificando as ações e intenções do governo. A experiência anterior desses indivíduos (podendo ser entendida aqui como *metis*) e a *expertise* adquirida possibilitam a modificação da política pública e consequentemente do próprio Estado, já que condutas próprias do espaço das ONGs e já institucionalizadas como modos de ação “eficientes” adentram a esfera governamental. Percebemos isso ao comparar as etapas do

processo de transferência de terra da burocracia estatal e as formas de ação dos ativistas para com as pessoas.

Quando em 1999 trocam-se os governantes, indivíduos com uma outra *expertise* assumem cargos no governo. Thoko Didiza, influenciou o programa fundiário por meio de sua história em organizações de desenvolvimento agrícola. A ministra construiu uma bagagem durante sua passagem pelo Departamento de Agricultura, além de construir uma rede de relações sociais com os sujeitos que trabalham para esse Departamento.

A saída de Derek Hanekom significou a mudança de uma agenda local, sentida a partir da mudança dos objetos legítimos: com relação ao ingresso no serviço público, legitimou-se o sujeito detentor de um saber técnico adquirido em ONGs que lidam com desenvolvimento rural; com relação aos beneficiários, o critério para legitimação passou a ser uma “disposição”³⁷ para cultivar a terra. Ou seja, para aqueles que ingressam no Estado, o critério passou a ser ter uma *expertise* adquirida, para os candidatos ao benefício da terra, o critério passou a ser a “disposição” para usar a terra para produzir para o mercado. Enfatizo que Mbeki, Didiza, Bongwiwe, dentre outros governantes contribuíram para redirecionar a política pública por meio do incentivo de um tipo de beneficiário distinto daquele legitimado durante o governo Mandela.

Outro elemento abordado no primeiro capítulo diz respeito à interdependência entre ONG e governo. Percebeu-se que essa interdependência é própria do processo de formação do aparato estatal de planejamento e execução da reforma agrária e da terra na África do Sul. Indivíduos que trabalharam em ONGs rurais durante os anos oitenta e noventa são os mesmos que formaram o quadro administrativo do Ministério de Assuntos Fundiários e Agricultura. Além disso, as relações construídas no período do *apartheid* entre os ativistas se mantiveram e tornaram-se parte do Estado. Mesmo que Derek Hanekom, Richard Clacey tenham se modificado enquanto indivíduos no momento em que ocuparam posições dentro do Estado, os ex-ativistas mantiveram-se dentro de certas *redes de relações sociais* pré-existentes. São essas relações que mantêm a interdependência e sustentam o próprio Departamento de Assuntos Fundiários funcionando, uma vez que as substituições nos cargos são feitas por meio de indicações entre ativistas, ex-ativistas e aqueles que trabalham para o Estado.

³⁷ A expressão “disposição” é empregada para reforçar que o Estado passa a cobrar dos futuros beneficiários um direcionamento para o uso da terra mercadológico. Desse modo, os grupos adquirem o direito a terra quando garantem a vontade de transformarem-se em agricultores comerciais.

James Ferguson (2005), ao estudar as relações do Estado com a sociedade civil na Zâmbia ressaltava que o mundo contemporâneo deixou de ser constituído por Estado-Nações e passou a ser composto por Estados reduzidos e blocos regionais. Em debate direto com a obra de Scott (1998)³⁸, o autor preocupou-se em enunciar que, a *legibilidade* estatal, as formas de classificação e controle social da população estavam sendo produzidos por agentes não estatais. No caso analisado por Ferguson, o exercício do poder e os serviços de melhoria da qualidade de vida da população eram desempenhados pelos blocos regionais e por organizações não-governamentais. Caminhando nessa direção, Ferguson concluiu que os projetos de pós-independência africanos caracterizam-se por permitir às corporações globais livre acesso às áreas de interesse econômico que passam a ser vigiadas por empresas privadas e ainda pela reduzida atuação do governo nos locais de pouca relevância econômica para o país, deixando a cargo das ONGs o controle e a seguridade social.

As I discuss elsewhere (Ferguson in press), this shift has meant that there has been an increasing acceptance of the idea that effective mineral production and endemic violence can coexist. In a number of cases—ranging from open civil war to prolonged low-level violence and insecurity—there has been a dramatic expansion in the role of private security companies and professional mercenaries in securing economically valuable enclaves on the continent (Ferguson in press; Lock 1998; Reno 2001b; Singer 2003), along with a weakening of effective central government in economically less-valued areas. Indeed, the use of private security companies has become routine in African mining operations, with the provision of security increasingly understood as “just another function [the companies] have to provide themselves, comparable to providing their own electricity or building their own infrastructure” (Singer 2003:227)(Ferguson, 2005:379).

Portanto, o autor percebeu que a burocracia utilizada pelo governo passou a ser construída e desempenhada não apenas pelo Estado mas por agentes não estatais, pertencentes à Sociedade Civil

Com relação ao contexto sul-africano, as ONGs que lidam com a questão da terra posicionam-se de forma peculiar no período *pós apartheid*, trabalhando para os órgãos estatais. Ao analisarmos, ao longo deste capítulo, as legislações fundiárias e as regras do programa fundiário sul-africano, notamos que a ONG é entendida como *role player*, participando da implementação da política pública. Sendo assim, insisto que ONGs como a AFRA têm um papel fundamental na formação, planejamento e execução da política fundiária

³⁸ A coleção de artigos publicados na *American Anthropologist* em junho de 2005 abordou especialmente o autor James Scott, trazendo antropólogos que tratavam sobre a questão do Estado e tinham questões a debater sobre as obras de Scott (1976,1985,1990,1998)

estatal sul-africana. Desse modo, Ferguson nos ajudou a pensar sobre a relação entre a AFRA e o DLA e a contribuição das ONGs na construção da legibilidade estatal.

Além de Ferguson, Li (2005) chama a atenção para a atuação das ONGs na construção da *legibilidade* estatal na Indonésia. Distanciando-se de Scott (1998) e aproximando-se de Ferguson(2005), Li analisa o conhecimento local, denominado por Scott de *metis*, produzido pela interação de agentes não-estatais, agentes estatais e os beneficiários dos grandes esquemas de *improvement* do Estado. Segundo a autora, a *métis*, longe de ser um conhecimento estático produzido por deuses do progresso, seria produzida ininterruptamente por ativistas. O ponto central da autora é a participação das ONG na dinâmica de governabilidade de um determinado território.

Thus, improvement schemes are simultaneously destructive and productive of new forms of local knowledge and practice. Rather than attempt to generalize, the effects of planned interventions have to be examined empirically, in the various sites where they unfold— families, villages, towns, and inside the bureaucracy, among others (Li, 2005:387).

A autora nos ajuda a pensar na interação entre os ativistas e os funcionários do governo no contexto sul-africano. Como foi observado na pesquisa documental, os ativistas das ONGs são vistos como detentores de um conhecimento especializado, capazes de auxiliar a implementação do programa fundiário sul-africano. As ONGs participam do exercício do poder e da construção das políticas públicas. As reuniões e conferências sobre o dilema da terra, nas quais participavam ativistas e sujeitos que trabalham para o governo, referidas ao longo do capítulo, e as legislações e ementas constitucionais aprovadas sugerem que as ONGs não agem somente conforme uma ação de resistência a *legibilidade* (Scott,1998)) ou como uma ação tercerizada e privada (Ferguson, 2005), as ONGs no contexto sul-africano, assim como percebeu Li (2005,) participam da governabilidade e da construção da *legibilidade*.

Até aqui tratamos do processo de formação e complexificação dos aparatos burocráticos e das categorias que lidam com o planejamento e a execução da reforma agrária e da terra da África do Sul. Mas, para entendermos como a burocracia é praticada e entendida pelos sujeitos que trabalham para o governo, precisamos analisar os problemas que os funcionários do governo enfrentam ao trabalhar na produção de beneficiários da política pública fundiária. Evidenciaremos a trajetória desses indivíduos, as experiências sociais, as *expertises* e as dificuldades que enfrentam em seu cotidiano de trabalho.

3. Capítulo II- *The landowner is white, his value is white either*

3.1 Introdução

No capítulo anterior, compreendemos que as formas de organização e classificação adotadas pelo Estado sul-africano para lidar com a terra tinham uma origem específica: o universo das ONGs. Isso ficou mais claro quando centralizamos nosso olhar para o percurso dos sujeitos que hoje ocupam cargos no governo. A maioria dos funcionários do governo que lidam com a questão fundiária trabalhou para ONGs anteriormente. O objetivo deste capítulo é descrever quem são esses sujeitos e as formas pelas quais eles têm lidado com a estrutura administrativa formada em 1996 e modificada ao longo do processo de complexificação da burocracia fundiária.

As informações foram colhidas durante a pesquisa de campo realizada entre os meses de fevereiro e março de 2009 na província de KwaZulu-Natal. Com relação às técnicas de pesquisa, investiu-se na observação e na realização de entrevistas com os indivíduos que ocupam posições dentro do Estado - sujeitos que trabalham para o governo categorizados neste estudo de *funcionários* do governo- e nas relações pessoais que os funcionários constroem com agentes posicionados fora do Estado (no caso os ativistas das ONGs).

Os sujeitos que entrevistei trabalham para os escritórios do DLA (Departamento de Assuntos Fundiários) e da Comissão de Reivindicações por Terra localizados na província de KwaZulu-Natal. O *locus* do estudo englobou a sede e dois escritórios do (DLA), localizados, respectivamente, em Pietermaritzburg, Ladysmith e Newcastle; a sede da Comissão de KwaZulu-Natal; e o escritório da AFRA (Association for Rural Advancement).

O período de permanência no campo coincidiu com as campanhas eleitorais no país. O período de campanha eleitoral não se mostrou o momento mais oportuno para colher informações sobre as ações do governo, já que a política de terras recebia críticas severas da imprensa e de ONGs. Semanalmente, eram publicadas matérias enfatizando uma certa ineficácia ao programa fundiário.

BOX 10- As repercussões da política de restituição na imprensa

BUDGET 2009 -Provision for land reform misses the commission target

February 12, 2009

By Donwald Pressly

The budget for land reform and land restitution over the next three years totals R20.3 billion, well below the land claims commission's target of about R50 billion. Treasury director-general Lesetja Kganyago reported that about R2 billion would be spent on restitution in the forthcoming year, followed by R1.5 billion in 2010/11 and R2 billion the following year. Land reform would receive about R3.4 billion in the forthcoming year, R4 billion next year and nearly R5 billion in 2011/12. The estimates of the national expenditure document issued by the treasury yesterday note that restitution involves settling land claims in accordance with the provisions of the Restitution of Land Rights Act of 1994 and the provision of settlement support to beneficiaries. The estimates note that the department of land affairs delivered about 5.2 million hectares of white-owned agricultural land to beneficiaries and was planning to redistribute a further 19.3 million hectares by 2014. In addition, the movement of the commercial agricultural sector to larger, more sophisticated and highly capitalised units, as well as the decline in employment on commercial farms, necessitated a review of land reform practices. A recent review by the department indicated that only 49 percent of land reform projects were sustainable in terms of agricultural production and the livelihood of beneficiaries. Although socioeconomic development was one of the expected outcomes of land reform, "the accelerated delivery of land should not be at the expense of sustainability and post settlement support is a critical priority". In terms of the government's vision, land reform provides redistribution and tenure security. The estimates note that despite the intention of the land affairs department to redistribute 2.5 million hectares of land in 2007/08, only 340 000ha were transferred, less than 14 percent of the target. The slow progress was ascribed to the increase in land prices and budget constraints. In 2008/09 more than 600 000ha were transferred, reflecting a significant rise in the pace of land reform, partially due to the proactive land acquisition strategy, through which about 170 000ha were acquired. Trevor Manuel said yesterday that steps had been taken to improve the balance sheet of the Land Bank, which was placed under his oversight last year. The bank, which supports economic growth by providing farmers with retail, wholesale, project and micro finance, has taken steps to improve its liquidity. According to the estimates, one concern is the loan book's decline from R14.1 billion to R12.4 billion. Funds set aside for agricultural development will rise from R586 million last year to R1.1 billion in the coming year, and R4.7 billion in 2011/12.

“We have been waiting for ten years for our money - and the land claimants are dying,” says Isaac Mnweba, spokesperson for the Sakkieskamp land claimants. About 1000 people who were forcibly removed from a squatter camp in Wellington, known as Sakkieskamp, have submitted claims for compensation. Most of the people are waiting for cash payments, while some hope to have land given to them near Klapmuts. According to Mnweba, they have repeatedly contacted the Western Cape land claims office, who just keep on making empty promises, but do not honour the dates they mentioned. “Most people have to travel from the Eastern Cape to collect their vouchers - they spend their last pennies, only to be told that there will be no payment and that they must return home and will be informed about the next date. “We need to know what problems the commission is facing, that it cannot resolve the claim. “Our old people are dying every day, waiting to benefit from their rightful claims. We are starting to lose confidence in the officials, as the restitution was to have been completed by December 2008.” According to the annual report of the Chief Land Claims Commissioner it was stated that there are often problems with claimants’ lack of documentation supporting the claims, their identity documents, death and marriage certificates and affidavits. Family disputes over who is entitled to lodge a claim also prolong the period taken in dealing with each claim. “We are kept waiting in suspense. Now we have heard the process may be extended to 2011. Then at least we should be informed of this,” says Mnweba.

Felizmente, pude contar com a *rede de relações sociais*³⁹(Elias,1997) estabelecida nos últimos anos entre os pesquisadores que faziam parte de minha equipe de pesquisa e os ativistas da AFRA e da CLP (Church Land Programme), ONGs que atuam na província onde realizei a pesquisa.

³⁹ Longe de permanecer apenas no mundo das idéias, *as redes de relações sociais* faziam parte do cotidiano dos sujeitos que estudei. Eram tao reais como a existência dos funcionários. No entanto, apenas tomei consciência deste fato no momento em que refleti sobre meu entrosamento com meus sujeitos de pesquisa. Tal entrosamento sustentava-se por meio da amizade que os pesquisadores de minha equipe construíram durante as visitas regulares à província, desde 2005. Ou seja, a própria possibilidade de realização da pesquisa tem a ver com o modo como o trabalho de campo esta sendo tecido pelos pesquisadores, desde a primeira visita em 2005.O contato com ativistas, ex-ativistas e militantes por terra foi essencial para minha aproximação junto aos funcionários do governo.

Guiei as entrevistas a partir de uma pergunta central: *Quais são as dificuldades enfrentadas pelos funcionários do governo e como lidam com tais dificuldades*. A intenção era que os sujeitos descrevessem, por meio dos problemas cotidianos, sua história pessoal. As entrevistas apontaram para um drama comum experienciado pelos sujeitos que ocupam posições no governo que tratam do tema da terra: as *overlapping claims*. A situação de *overlapping(claims e people)* denota a sobreposição de reivindicações de famílias sobre uma mesma porção de terra e a sobreposição de indivíduos sobre uma mesma categoria estatal.

Desse modo, o ponto evidenciado neste capítulo será o problema das *overlapping claims* vividos pelos funcionários do governo, podendo ser entendido pelo desencaixe dos indivíduos em categorias pertencentes a *legibilidade* estatal.

Serão apresentados neste texto dez sujeitos que ocupam posições no departamento de assuntos fundiários (DLA) e na Comissão de Reivindicações por Terra. Phindile Kumalo, Mnyah Dlamini e Sbu Dladla são vinculados a Comissão; Peter Sapsford, Dumisani Zuma, Thulani Zungu, Patrick Masoka e Dumisani Xulu e Thembeke são vinculados ao DLA; e Fred Alexander pertencia ao Departamento de Polícia Nacional da África do Sul. Os funcionários que foram entrevistados foram indicados durante minha permanência em campo por ativistas que faziam parte da minha rede de amigos na AFRA e outros indicados pelos próprios funcionários que fiz contato.

O capítulo está dividido em sessões⁴⁰, cada uma oferecendo a história e os dilemas de um sujeito de pesquisa. A hipótese de pesquisa que norteia este capítulo é que a situação de *overlapping claims*, obstáculo comum a todos os funcionários, é experienciado diferentemente por cada funcionário. Mesmo que todos tenham tido contato com agentes sociais semelhantes(as ONGs), cada um dos sujeitos entrevistados possui uma esfera diferenciada de ação, e uma especialidade singular, que chamaremos de *expertise*, que pode ser entendida como um conhecimento prático e técnico referente a um determinada atividade profissional. A *expertise* não seria um estoque estático de conhecimento, mas experiências práticas

⁴⁰ A sequência das sessões do capítulo segue a ordem diacrônica do desenrolar do meu trabalho de campo.

acumuladas diariamente por meio da interação com outros sujeitos. As histórias de vida diferenciadas contribuem para que cada sujeito construa um sentido diferenciado para as categorias estatais.

Iremos perceber que todos os funcionários do governo que trabalham com as políticas públicas de terras sul-africanas lidam com o problema comum de produzir beneficiários. Isto é, todos necessitam encaixar indivíduos em classificações abstratas que fazem parte da *legibilidade* estatal, já que esse seria o processo por meio de qual se produzem beneficiários de terras. *Portanto, a intenção é chamar a atenção para: a singularidade com que cada funcionário dá sentido às categorias estatais, a singularidade das expertises, a trajetória comum entre eles, as experiências sociais diferenciadas e o problema comum de produzir beneficiários.*

3.2 Phindile Kumalo

O passado ativista

Phindile Kumalo é negra e tem aproximadamente 30 anos. Kumalo trabalha para o escritório da Comissão de Reivindicações por Terra de Pietermaritzburg, capital de KwaZulu-Natal. Eu fiz contato com a funcionária por meio de Nomusa Sokhela, que trabalha para a CLP (Church Land Programme)⁴¹. Antonadia Borges, integrante de nossa equipe de pesquisa, era amiga de Nomusa e contou a ativista sobre o interesse de um dos membros da equipe em fazer contatos com sujeitos que trabalham para o governo. Nomusa era amiga de Phindile Kumalo. As duas estudaram juntas e candidataram-se às vagas de trabalhadoras de campo oferecidas pela AFRA (Association for Rural Advancement). Phindile e Nomusa trabalharam para a AFRA por dois anos e permanecem amigas. Foi por meio desta relação pessoal que tive meu primeiro contato com alguém do governo; isto é, Phindile mantinha relações com ativistas e militantes por terras, pessoas com quem possuía uma relação de amizade, construída durante o período em que atuou na AFRA. No total foram três encontros com Phindile, momentos que me propiciaram conhecer o cotidiano do escritório da Comissão e outros sujeitos que trabalham pra a repartição.

⁴¹ A (CLP) Church Land Programme é uma ONG religiosa que atua em KwaZulu-Natal dando suporte a trabalhadores e moradores de fazendas. A ONG foi fundada em 1996 com auxílio da AFRA e outras organizações. Mais detalhes ver: < <http://www.churchland.co.za/default.asp?id=1> >

O envolvimento da funcionária com as lutas pela terra deu-se a partir do vínculo com a AFRA (Association for Rural Advancement). Nesta organização, Phindile costumava lidar com conflitos entre fazendeiros e os *tenants*. Parte de sua rotina resumia-se em visitas a fazendas e conversas com moradores que sofriam agressões e ameaças de expulsão. Em 2001, optou por tentar carreira dentro do Estado, passando a fazer parte do quadro de funcionários da Comissão de Restituição dos Direitos a terra.

A família de Phindile Kumalo alistou-se como reivindicante por restituição. Seu pai optou pela compensação financeira, já que a terra reclamada era categorizada como terreno urbano e no local funcionava um shopping center.

Os problemas de Phindile na Comissão de Reivindicações por Terra

Quando foi admitida na Comissão, Phindile fazia parte da equipe administrativa. Atualmente sua função está ligada ao time operacional, encarregada de ir à campo e negociar com as partes interessadas, os fazendeiros brancos e os beneficiários do programa de terras.

Uma das atividades diárias de Phindile Kumalo era levantar dados sobre a história oral de expropriação das comunidades listadas como reivindicantes, a fim de coletar provas que garantissem o direito à restituição. Seu trabalho estava atrelado à importância dada à história oral destes sujeitos, à história das pessoas e sua relação com uma determinada terra.

Na entrevista com Phindile Kumalo, a funcionária deixou claro que um dilema que permeava seu trabalho era o encontro com os reivindicantes. Phindile reunia-se com os representantes previamente selecionados por outros funcionários ou mediadores contratados pelo governo para criar uma associação entre os reivindicantes. O processo de restituição da terra funcionava por meio da criação de uma *Trust*, como vimos no capítulo um. A associação teria representantes que tomariam a frente de todos os trâmites burocráticos, inclusive a implementação do projeto de *post-settlement support*, atrelado a terra reivindicada.

Quando Phindile chegava à reunião com os representantes da *Trust*, encontrava-se apenas com os autorizados a falar. A funcionária ressaltou a dificuldade em categorizar os *claimants* como demandantes por restituição. Investigando a história da terra e escutando os moradores, Phindile notava a multiplicidade de sujeitos que poderiam tornar-se beneficiários.

Muitas vezes, a funcionária tinha dúvidas sobre a definição legítima no que diz respeito à forma como o Estado reconhece estes sujeitos, descrevendo esta dúvida como uma situação de *overllaping claim*⁴².

A relação com os fazendeiros

Além do questionamento quanto aos demandantes “legítimos”, havia a dificuldade, segundo Phindile, do relacionamento com os fazendeiros brancos. Para compreender o dilema da funcionária, cito um caso enunciado durante a entrevista.

Phindile descreveu seu primeiro contato com os fazendeiros, no ano em que começou seu trabalho junto ao governo. Sua função era ir até a fazenda e comunicar ao fazendeiro que sua terra fazia parte de uma *claim* de restituição. Somados à dificuldade de comunicação, por falarem línguas distintas, o proprietário evitou a conversa, agindo de modo grosseiro e intransigente. Phindile sentiu-se mal com a situação, e mencionou não ter compreendido a atitude do fazendeiro, pois a equipe do governo não estava ali para culpá-lo ou cobrá-lo, o Estado queria comprar sua terra⁴³.

O sentimento verbalizado pela funcionária de incompreensão demonstra que Phindile, em certas situações, agia com cumplicidade com relação aos beneficiários do programa de restituição.

Segundo a Legislação de 1994, os funcionários da Comissão, na condição de representantes do Estado, deveriam fazer o papel de *mediadores* e facilitar um acordo entre as partes. No entanto, a narrativa de Phindile denota uma cumplicidade com os beneficiários. A

⁴² O dilema também perpassava o mapeamento das fazendas. Segundo a funcionária, no processo de descrição das áreas para fins de reforma fundiária e agrária, já era possível perceber a sobreposição de sujeitos reclamando por uma mesma terra. O modo como os habitantes nomeavam a mesma denotava a multiplicidade de histórias de vida. Uma das atribuições da funcionária era investigar os nomes que davam a uma determinada fazenda, demarcando assim o espaço reivindicado.

⁴³ O preço da propriedade era uma das coisas a qual o fazendeiro não aceitava, mesmo sabendo que não era o Estado o ente que dava o veredicto final quanto ao preço. A indignação de Phindile quanto ao comportamento do fazendeiro ainda se fazia sentir em sua fala. Segundo a funcionária, o governo contratava profissionais responsáveis pela avaliação da propriedade e ainda incluíam nesse valor as benfeitorias. Ou seja, era um serviço no qual os proprietários deveriam confiar. O que Phindile procurou salientar era que, no processo de restituição, quem era tido como réu era o Estado, e não o fazendeiro branco. Então, não haveria motivo para a negação da venda da terra, uma vez que o Estado estaria pagando um preço justo.

funcionária se referia ao proprietário do mesmo modo com os expropriados: como fazendeiros brancos. Além disso, como foi dito anteriormente, a família de Phindile era beneficiária do Programa, demonstrando que a funcionária compartilhava com àqueles que assistia uma experiência comum de ter sido removida.

O trabalho de mediação

No período em que trabalhou para a AFRA, Phindile aprendeu técnicas de mediação, devido seu esforço em informar aos fazendeiros a respeito dos direitos daqueles que residiam e trabalhavam em sua propriedade. Mesmo agindo como mediadora, em algumas situações, posicionava-se claramente contra os fazendeiros brancos.

Quando passou a trabalhar para a Comissão de Reivindicações por Terra, Phindile Kumalo empregou as técnicas de negociação apreendidas durante seu trabalho na AFRA, transformando-se numa mediadora de conflitos. O esforço da funcionária estava em agir em benefício de ambas as partes, ou seja, agir de modo imparcial. Porém, as experiências sociais vivenciadas por Phindile contribuíram para que a funcionária se posicionasse contra os fazendeiros brancos no exemplo citado.

A distância de Phindile com relação aos beneficiários

Phindile Kumalo tornou-se um novo indivíduo quando passou a ocupar um cargo no governo. Mesmo que compartilhasse com os beneficiários a dor e a perda das remoções forçadas, repudiava certos hábitos dos beneficiários, tais como o uso da terra. Durante a entrevista, a funcionária enfatizou que os beneficiários não sabiam o que fazer com o dinheiro que recebiam, quando optavam pela compensação financeira, utilizavam-no sem racionalidade. Não era feito, segundo a funcionária, nenhum tipo de planejamento de modo a investir nas gerações futuras. Na sua concepção, devolver a terra não denotava simplesmente a entrega do título de propriedade. A transferência não era só de um bem material. Envolveria também um modo de utilização da terra⁴⁴. Para Phindile, os beneficiários do programa não desejavam cultivar a terra. Dessa maneira, as estratégias do governo deveriam, segundo Phindile, direcionar-se para a mudança dos hábitos dos novos proprietários.

⁴⁴ Desde a revisão do programa em 2003, os beneficiários deveriam receber treinamento para conseguir retirar da terra um retorno financeiro. Ou seja, o processo de restituição deveria incluir a garantia da transferência de *expertise* de cultivo e uso do solo para fins agrícolas.

3.3 Peter Sapsford

A ligação de Peter com a AFRA

O segundo sujeito que entrevistei foi Peter Sapsford. Ele era branco e aparentava ter um pouco mais de quarenta anos. O encontro com Peter ocorreu devido minha assiduidade na sede da AFRA. Conheci Peter por meio de Lisa Del Grande, que no momento da pesquisa ainda respondia como diretora da AFRA. A amizade que Lisa tinha com Peter vinha dos tempos da militância política no ANC (African National Congress), que foi concomitante aos anos que passaram na universidade. Ambos trabalharam para o Estado, após o regime do *apartheid* e retornaram para a AFRA. Peter trabalhou para a ONG nos primeiros anos do governo Mandela, após ter-se tornado mestre em geografia. Antes da mudança de governo, foi trabalhar no DLA (Departamento de Assuntos Fundiários), mas retirou-se em 2001. Depois de ficar uns anos afastado, voltou a trabalhar para o governo. Durante o vai e vem de Lisa e Peter entre a AFRA e o DLA, permaneceram em contato, mantendo a amizade até os dias de hoje.

Box 11- AREA BASED LAND REFORM PLANNING

Area Based Plans are proposed as the fundamental tool for the integration and alignment of land reform with the strategic priorities of the provinces, municipalities and key sectors of agriculture, LED and Sustainable Human Settlement. The Area Based Plans will be an integral part of the IDP, and will serve as a catalyst for land related developments at a Municipal level. Area Based Plans will be aligned to the Agricultural, Local Economic Development, Sustainable Human Settlement, and other relevant sectors of an IDP. It will enable the Department of Land Affairs and Municipalities to formulate pro-poor strategies that will enable greater access to and participation in land and agrarian reform initiatives. Whilst the Area Based Plans will be formulated at a District Level to indicate linkages and opportunities for economies of scale, the Area Based Plan will equally focus on each local municipality within their respective clusters.

The Area Based Planning (ABP) is a tool for the sustainable delivery and integration of land and agrarian reform programmes within the strategic priorities of municipalities (as expressed in IDPs), national programmes and provincial imperatives.

The ABP is designed to speed up the Land and Agrarian reform programme while at the same time providing for enhanced economic development. It is therefore an important tool in the delivery of key national policy objectives such as Accelerated and Shared Growth Initiative of South Africa.

The Area Based Plan represents a land sector plan that will be the key vehicle for enhanced integrated planning and a platform for better intergovernmental relations and public participation. The ABP will facilitate forward planning in areas such as resource mobilisation, service delivery and proactive land acquisition. (Area Based Land Reform Planning: A Guide for District Implementers, February 2007:40)

Peter é um geógrafo vinculado ao Departamento de Assuntos Fundiários que trabalha com o planejamento de terras destinadas a reforma da terra. O funcionário contratado trabalhava na área de planejamento denominada *Area Based Land Reform Planning*. A função de Peter era integrar os beneficiários aos usos da terra demarcados, além de promover reuniões entre os departamentos envolvidos nos projetos municipais. O funcionário trabalhava tendo em vista possibilitar que os IDPs (Integrated Development Plans) fossem implementados em concordância com todos os departamentos de governo (Departamento de

Agricultura, de Moradia, de Serviços, de Meio Ambiente, etc) envolvido num projeto de desenvolvimento municipal.

Peter, diferentemente dos demais sujeitos entrevistados, passava a maior parte do tempo no escritório. O funcionário utilizava os dados estatísticos e as informações colhidas pelos trabalhadores de campo, além dos mapas disponibilizados pelo instituto de pesquisas e mapeamento do governo.

A posição de Peter no governo

Peter Sapsford foi contratado pelo governo como técnico para trabalhar nas *Areas Based Plannings*. Ele tinha um contrato provisório com o órgão. Isto significava que a posição que ocupava no Estado diferenciava-se daqueles que detinham um cargo no governo. A diferença entre seus colegas ficou clara durante a greve realizada pelos sujeitos que trabalham para o DLA de KwaZulu-Natal. No dia 25 de março, Peter chegou a porta do escritório. Impedido de entrar por seus colegas, retornou para casa, ao contrário dos demais, que participaram da manifestação.

O conflito entre o DLA e a Comissão de Reivindicações por Terra

Durante a conversa com Peter, o funcionário deixou claro que, na sua concepção, o conflito entre o DLA e a Comissão era o principal obstáculo na execução de seu trabalho. Desde que trabalha com o tema da terra no país, o funcionário vivenciou mudanças no programa fundiário, sobretudo no direcionamento das estratégias do governo, tendo em vista a aceleração das metas estabelecidas no ano de implementação do departamento, em 1996⁴⁵. No entanto, em sua entrevista, deixou claro que nenhuma das mudanças diminuiu o conflito entre os órgãos burocráticos que lidam com a questão fundiária.

⁴⁵ Peter referia-se ao incentivo da ex-ministra Thoko Didiza dado aos funcionários do governo para resolver os conflitos resultantes da política pública fundiária com medidas administrativas, fugindo ao encaminhamento à Corte de Terras. Segundo Peter, Andrew Du Toit foi um dos políticos que almejou tais mudanças, participando intensivamente na alteração das ações estatais. Uma das questões em discussão era o grande número de casos que apresentavam encaminhamento à Corte. A ausência de um órgão jurídico específico que representasse o direito dos reivindicantes, a escassez de profissionais e a falta de preparo ou *accountability* (Walker, 2008), possivelmente, colaboraram para o redirecionamento das responsabilidades. Daquele ano em diante, os funcionários do DLA e da Comissão deveriam optar por alternativas administrativas visando a negociação entre as partes.

Segundo Sapsford, os beneficiários do Programa de Terras sul-africano diferenciavam-se pelas expressões *need to the land* e *right to the land*. Para o funcionário, a redistribuição fora desenhada para indivíduos que necessitavam da terra como alternativa para alcançar condições de existência plausíveis, enquanto que os incluídos na listagem por restituição deveriam encaixar-se num tipo específico de beneficiários: famílias que, após 1913, mesmo tendo o título da terra, foram removidas forçosamente como consequências das políticas racistas do regime do *apartheid*.

Mas, em sua concepção, as ações praticadas pelos sujeitos que transferiam as terras não eram condizentes com as classificações do programa. Segundo Peter, os funcionários do governo procuravam encaixar os demandantes por terras em ambas as categorias de beneficiários, como uma tentativa de alcançar algum resultado positivo. Mas isso significava, na concepção do funcionário, tencionar ainda mais a competição entre os servidores do Estado. Segundo Peter, em KwaZulu-Natal, fora diagnosticado que muitas terras apresentavam casos de *overlapping claims*, sendo este um dos motivos para esta província ser uma das que apresenta mais casos com dificuldades de finalização. O funcionário considerava ilegítimas ações, como a de seus colegas, de alistar indivíduos em mais de uma vertente do programa. Desse modo, para o geógrafo branco contratado pelo DLA, as *overlapping claims*, eram forjadas pelos próprios funcionários do governo, ou seja, um desentendimento destes sujeitos acerca das categorias do programa de terras.

Sapsford reconhecia-se como um especialista em geografia. O funcionário acreditava ser um sujeito especial que diferenciava-se dos demais devido a importância do serviço de mapeamento das terras que ele realizava, na sua concepção, para o caminhar dos projetos agrícolas. O funcionário trabalhava em parceria com o órgão público responsável pela construção de mapas no país. O SPI (Spatial Planning Information) era o instrumento, segundo Peter, que garantia a execução de seu trabalho.

3.4 Mnyah Dlamini

O elo de Dlamini com a AFRA

O terceiro funcionário que entrevistei foi Mnyah Dlamini. Dlamini era negro e tinha por volta de trinta e cinco anos. Consegui entrar em contato com Mnyah por intermédio de

Musa Zakwe, vice-diretor da AFRA, sujeito que conheci durante minha permanência na ONG durante os meses da pesquisa. Musa e Mnyah trabalharam juntos na AFRA; no entanto, seguiram caminhos diferentes. Mnyah optou por trabalhar para o Estado, Musa envolveu-se com organizações civis que reivindicavam o direito a terra no país, permanecendo nos bastidores. O agendamento da entrevista foi feito por Musa, após ter descoberto meu interesse em conhecer aqueles que representavam o governo.

Durante a segunda metade da década de noventa, Mnyah trabalhou como ativista da AFRA, engajando-se na luta pelo direito a terra. De início, fora contratado como motorista, levando e trazendo os ativistas da ONG que trabalhavam no auxílio aos ameaçados de expulsão. Dirigia por toda a província, acompanhando as atividades dos trabalhadores de campo. O convívio com seus colegas de trabalho e o acompanhamento de suas atividades de campo incitaram-no a trilhar um caminho semelhante na organização. “I saw the questionaries and realized what these people are doing. I never involving with this before. Than, I started to drive and interview” (Mnyah Dlamini, março de 2009). Mnyah passou a auxiliar seus colegas e garantiu um cargo semelhante na ONG. Envolveu-se com reivindicantes por restituição de terras estatais de reserva florestal e de caça⁴⁶.

I started to get passion to these work of land, land struggles, when I was working in AFRA. There is a cause. It is not only about work.I were radical, because in the past they paralyse the power of the people. They took off their land (*Op. Cit*).

Durante a entrevista, Mnyah falou do entusiasmo que o trabalho que realizava na AFRA provocava nele, demonstrando haver um sentimento que o ligava aos futuros beneficiários do programa. Seu vínculo com a AFRA significava algo além de um mero trabalho, um anseio de mobilização contra a história de racismo e remoção vivenciada tanto por ele quanto pelos reivindicantes que ele assistia. Mnyah Dlamini nasceu e passou sua infância numa área de domínio dos chefes tradicionais e continua visitando sua família aos fins de semana, que permanece na mesma terra que nasceu.

A transformação em funcionário do governo

⁴⁶Muitas áreas que correspondem hoje a parques e reservas nacionais foram reclamadas por reivindicantes alistados no programa de restituição. Walker (2008), Fay & James (2008) analisam casos de restituição que envolvem áreas deste gênero. Em casos deste tipo, o mais comum é a transferência da terra pelo título da propriedade sem a transferência física dos beneficiários.

Dlamini encerrou sua filiação à AFRA em 2000, publicando *papers* e ministrando workshops sobre os dilemas do programa de restituição do governo. Apesar da paixão que sentia como ativista, estava insatisfeito com a posição que ocupava na AFRA. Segundo ele, as opções de ação dentro da ONG eram limitadas. Ingressou carreira no governo em 2001, quando passou a trabalhar para a Comissão de Reivindicações por Terra.

I was in fire. And in government there is more authority. When I used to work for AFRA it was like 'Who are you?' AFRA is a kind of lobbyist and advocate organization. And they started to work with issues like gender, poverty. I want to study more for restitution. [...] In government, people use to be more significance (Mnyah Dlamini, março de 2009).

O ex-ativista passou a trabalhar para o escritório sede da Comissão em Pietermaritzburg, assumindo duas posições de destaque no governo: no âmbito provincial, atua como gerenciador de projetos fundiários e no âmbito nacional é um dos membros da Equipe Nacional de Processos de Restituição em Parques Florestais. Dlamini, apesar de residir em Pietermaritzburg, capital da província, reconhecia-se como um homem do campo

Mnyah expressou o reconhecimento que tinha de seu cargo no Governo. Sentiu-se um sujeito especial quando passou a ocupar um cargo na Comissão de Restituição por Terra. Ele comparou os dois espaços em que trabalhou, categorizando-os como *unregulative* e *regulative*. Ou seja, o Governo seria para ele o lugar do exercício do poder de regulação, diferentemente da atuação das ONGs, segundo Mnyah, que eram apenas instituições facilitadoras. Isto é, o sujeito percebia a posição que assumiu no governo como de relativa autoridade se comparado à posição que ocupava enquanto trabalhava na AFRA.

Os obstáculos de Mnyah na Comissão

Com relação aos obstáculos que enfrentava, Mnyah afirmou que, para o governo, a restituição envolvia duas categorias de beneficiários: os *former landowners* e os *former tenants*. No entanto, muitos que estão reivindicando a terra seriam da segunda geração daqueles que sofreram as ações de expulsão do governo do *apartheid*, filhos e netos que desconheciam fatos relevantes do passado daquela terra e que não poderiam oferecer informações suficientes ao governo para encaixa-se em uma das categorias reconhecidas pelo Estado. A dificuldade de Mnyah era reconhecer quem tinha mais mérito para reivindicar uma determinada terra. A verificação daqueles que têm direito ao benefício. Essa tarefa exigia muito tempo dos funcionários e investimento em pesquisas de documentos, a fim de catalogar

os beneficiários originais daquela terra. Em sua narrativa, o funcionário enunciou que algumas famílias que foram removidas não tinham um documento que comprovasse seu vínculo com a terra reclamada, impossibilitando a transformação de determinados sujeitos em reivindicantes por restituição

Assim como Phindile, Mnyah apresentou exemplos que mostravam a insatisfação do funcionário com relação a conduta do fazendeiro branco. No processo de compra da terra, haveria uma supervalorização da propriedade por parte do fazendeiro branco e acatada pelo órgão público, no caso, o DLA. Segundo o funcionário, a tensão era provocada pela diferença de valores: “The landowner is white, his value is white either” (Mnyah Dlamini, março de 2009). Ou seja, na concepção desse funcionário, existiria uma disputa de valores, categorizados por ele como branco e negro. A existência de duas ordens de grandeza, segundo Mnyah, contribuiria para o atraso do processo burocrático de transferência da terra. Isto acarretaria na pressão de ambas as partes, *reivindicantes* e fazendeiros brancos, por uma resposta da Comissão. Mnyah assumiu uma postura de cumplicidade com os beneficiários, conferindo plausibilidade para as estratégias de alguns *reivindicantes*: “The government just took one they to remove them” (*Op.Cit*). O funcionário acreditava que essas ações coletivas justificavam-se pela injustiça cometida pelo governo branco e pela demora de reparação dessa injustiça.

When I go to sleep, I start to think: I want to transfer the land to you, but, Do they have a skill?[...]Everything on the farm just deteriorate. My consciousness, the racial part of it. But land that used to produce thousands of food is stopping. They have to make a review on the restitution process. We have to measure the success. Because we are killing the economy (Mnyah Dlamini, março de 2009).

Ou seja, Mnyah estava ligado emocionalmente ao seu trabalho, demonstrando haver um sentimento que o unia aos demandantes. Sendo assim, ao mesmo tempo em que o funcionário se posiciona ao lado de seus clientes, ele anseia por uma mudança a fim de transformar os beneficiários em produtores. O dilema de Mnyah é quanto ao merecimento dos reivindicantes em receber a terra; faltar-lhes-ia competência. Mesmo acreditando na restituição como uma medida reparativa ao passado de expropriação, o funcionário destacou a importância da transferência de *expertise*.

Quando entrevistei Dlamini, o funcionário estava concluído uma pós graduação e dissertava sobre os casos de restituição em reservas. Tanto sua experiência na AFRA quanto no governo contribuíram para que Dlamini fosse um especialista em processos deste tipo, o que permitiu ocupar um cargo federal no Estado.

3.5 Fred Alexander

A política em Newcastle

Fred Alexander é Superintendente de Polícia. Ele é negro com aproximadamente cinquenta anos e pertence ao SAPC(South Africa Policy Corporation). O encontro com Fred Alexander foi intermediado por Mangaliso Kubheka, líder local do LPM que atuava na região de Newcastle. Mangaliso era amigo dos coordenadores de minha equipe de pesquisa. Desde 2005, na primeira viagem de campo de Marcelo Rosa (que acompanhava a primeira viagem dos militantes do MST à África do Sul), Mangaliso, representando o LPM (Landless People's Movement), tornou-se o elo do pesquisador com as pessoas do lugar.

No ano de realização de minha pesquisa de campo, a rotina do militante envolvia encontros com fazendeiros que pretendiam entender-se com os moradores de suas fazendas; visitas a moradores e trabalhadores de fazendas ameaçados pelos fazendeiros e encontros com ativistas da AFRA, ONG que sustentava financeiramente o LPM. Em Ingogo, cidade natal do militante localizada próxima de Newcastle, os moradores solicitavam com frequência a presença de Mangaliso. Mesmo sem ser solicitado, fazia parte da rotina do líder do movimento passar na rua principal da cidade para informar-se sobre os últimos acontecimentos.

O período de campanha eleitoral intensificou a vida política da região. Comícios em escolas eram frequentes. Além disso, o governo distribuiu alimentos e auxílio para mulheres e crianças, durante esse período, agitando as ruas de cidades como Ingogo.



Figura 4 – Mulheres em Ingogo recebendo auxílio do Governo

Com relação aos conflitos por terra, Mangaliso era procurado para intermediar conflitos entre moradores e fazendeiros. Ambos buscavam-no para reclamar seus direitos. O líder do LPM procurava ajuda no DLA de Newcastle, requisitando a presença do Estado para solucionar os conflitos entre fazendeiros, moradores e trabalhadores de fazendas. Mangaliso havia construído uma rede de relações na região de Newcastle, com sujeitos que ocupavam posições dentro e fora do governo local. A intimidade de Mangaliso com os funcionários do DLA de Newcastle era nítida. A guarda da porta o cumprimentava como os outros funcionários. Na recepção, a secretária sorridente mencionava quem estava no escritório e quem não havia comparecido. Era como se ele fizesse parte da rotina do escritório.

A entrevista com Fred Alexander foi uma surpresa até para o próprio Mangaliso que desejava que encontrássemos com Thulani Zungu, funcionário mais íntimo do militante. Na ausência do Thulani, Mangaliso me apresentou a outros sujeitos presentes no escritório naquele momento: Fred Alexander e Dumisani Zuma (que será apresentado a seguir). O encontro com Fred Alexander foi uma situação inesperada que me possibilitou perceber o engajamento de diferentes áreas do governo na resolução dos conflitos fundiários.

BOX 12- A situação de *constructive eviction*

Durante as visitas que realizei com Mangaliso do LPM e com Thulani da CLP a moradores e trabalhadores de fazendas, notei que a maioria dos casos envolvia uma situação de violência entre o trabalhador e o fazendeiro. Os *farm dwellers* e *tenants* apresentavam marca de abusos, principalmente as crianças e os idosos.

O trabalho diário de Mangaliso (líder do LPM) englobava ouvir narrativas dos moradores, que muitas vezes, reportavam a uma causa comum: as ações de violência dos fazendeiros. Os proprietários brancos lançavam mão de estratégias com o intuito de colocar para fora de sua propriedade os negros. O que estava em jogo era tornar a situação do ex trabalhador inviável, forçando a família a sair por gosto e vontade (Sigaud, 1977). No entanto, as ações dos ativistas do movimento buscavam argumentar que “*You have the right not to be evicted*”.

A relação de Alexander com o DLA

Fred Alexander, apesar de formalmente ser um policial pertencente ao Departamento de Polícia de KwaZulu-Natal, atua na prática como um funcionário do Departamento de Assuntos Fundiários, trabalhando como um especialista devido aos laços que mantém com os funcionários do DLA. Seu trabalho relacionava-se à análise e encaminhamento de processos que continham casos de violência em fazendas, por parte dos fazendeiros brancos, para uma investigação criminal. No período da pesquisa de campo, Alexander trabalhava junto ao escritório do DLA de Newcastle. Sua presença ali fazia parte de um processo investigatório que envolvia o departamento de polícia sul-africano. A relação entre os dois departamentos era uma estratégia recente do governo. Alexander era o primeiro superintendente de polícia a trabalhar com conflitos fundiários no país.

A tensão com os fazendeiros brancos

O policial trabalhou no distrito de Newcastle por muitos anos e presenciou diversos casos de conflitos entre fazendeiros brancos e moradores e trabalhadores de fazendas (*farm-dwellers, tenants*). O envolvimento peculiar de Alexander nos casos engendrou a acusação, por parte de seus superiores (que eram brancos), de racismo contra os donos das fazendas brancos. Na narrativa de Alexander, estava claro seu posicionamento contra os proprietários de terras. O que marcava sua personalidade era sua postura contra os fazendeiros: para Alexander, defender os fazendeiros brancos era ir contra sua crença pessoal.

Um dos problemas vivenciados pelo policial era a falta de conhecimento de seus colegas acerca das legislações fundiárias que impediam os próprios de agir e reconhecer um caso de injustiça por parte dos fazendeiros brancos. Segundo Alexander, nenhum dos juízes ou advogados tinham experiência com casos desse tipo, desconhecendo muitos dos direitos à

terra. OU seja, os policiais que investigam os casos não estariam familiarizados com o ESTA (Extension on Security of Tenure Act).

Durante a conversa, Alexander contou que em 2001, a SAPC havia criado um projeto para educar os policiais, advogados, promotores e juizes. A campanha educacional era nacional e pretendia, segundo o entrevistado, diminuir as tensões entre brancos e negros presentes em alguns órgãos públicos do governo. O obstáculo era desmanchar os laços entre fazendeiros, juizes e policiais que formavam as relações políticas das cidades sul-africanas. Na concepção do superintendente, o sistema judiciário permanecia corrupto, facilitando a criação de laços pessoais, já que, no âmbito local, relações pessoais ligavam fazendeiros brancos e juizes brancos. Nos casos de conflitos fundiários entre moradores e trabalhadores de fazendas e proprietários, os fazendeiros brancos, que eram amigos dos delegados (em sua maioria brancos) e policiais de alta patente, os últimos ganhavam a batalha com frequência. As relações de amizade favoreciam o fazendeiro que estava sendo investigado⁴⁷. Ou seja, o funcionário de polícia reconhecia as amarras que o *apartheid* construiu dentro do Departamento da Superintendência de Polícia.

A social worker

O policial via-se como um sujeito especial devido sua experiência duradoura em casos de ataque dos fazendeiros⁴⁸ e suas estratégias bem sucedidas de “fazer a justiça”. Alexander mencionou o caso de um fazendeiro que havia sido preso e passado um dia numa cela com negros. Ele usava esse episódio para amedrontar os fazendeiros e desencorajá-los a entrar em conflitos com os moradores e trabalhadores de fazenda.

⁴⁷ Alexander descrevera casos que expressavam a desigualdade de condições entre fazendeiros brancos e *landless*. Ao contrário das vítimas que sofrem a agressão, muitas delas iletradas e sem suporte jurídico, os donos de terra pagavam uma consultoria jurídica a fim de que, a partir das condições prescritas nas legislações fundiárias, conhecessem as ações que poderiam adotar sem que fossem tidos como culpados. Na maioria dos casos, tem-se a *constructive eviction*: episódio em que o dono da terra obriga o *farm-dweller* a sair de sua propriedade por não apresentar os requisitos legais para esse sujeito ser reconhecido como merecedor da posse da terra. O capital que o proprietário podia acionar em situações de conflito garantia aos fazendeiros, em muitos casos, a vitória antecipada do caso ou a não-condenação. Para fazer um boletim de ocorrência é necessário ou ir até a delegacia ou acionar os policiais para irem até o local. Como o branco possui um carro, capaz de levá-lo rapidamente pelas estradas de barro, ele abre um caso contra o *farm-dweller* e informa sua versão dos fatos antes da vítima. Quando a vítima que sofreu a agressão consegue chegar à delegacia, caminhando, já foi aberto um caso contra a mesma.

⁴⁸ Fred Alexander descreveu casos comuns de violência cometidos pelos fazendeiros, onde os mesmos amedrontavam e atacavam os moradores com animais. As ações eram tão comuns que recebiam o nome de *Hunting Dogs*. As agressões eram causadas por cachorros, que desde o período do *apartheid*, eram usados para amedrontar os trabalhadores da fazenda. O uso do cão ainda era permitido, pois, nas zonas rurais, não existia qualquer legislação que punisse o proprietário do animal em caso de ataque a uma vítima. Conforme a narrativa de Alexander, a maioria das vítimas eram crianças que, para encurtar o caminho para a escola, passavam por áreas vigiadas, e mulheres, que utilizavam a água de riachos e açudes para lavar roupa, já que não tinham acesso à água.

Alexander deu exemplos de pessoas que o procuravam em busca de ajuda. Indivíduos recorriam ao policial para ter acesso aos benefícios oferecidos pelo Estado. Mesmo ocupando uma posição de comando na superintendência de polícia, Alexander definia-se como um “*social worker*”. O policial procurou demonstrar que estava engajado na luta pela justiça, e que seu envolvimento com o DLA de Newcastle teria contribuído para o avanço dos casos. Para ele, *tenants* e *farm-dwellers* situavam-se *a priori* numa condição injusta. Uma condição não somente legitimada por Alexander, mas vivenciada pelo oficial de governo que se ligava aos reivindicantes por histórias de racismo e expropriação.

3.6 Dumisani Zuma

O envolvimento de Dumisani com o tema da terra

Dumisani Zuma era negro, viúvo e tinha um casal de filhos. Ele trabalhava para o Departamento de Assuntos Fundiários da cidade de Newcastle, região ao norte de Pietermaritzburg, capital de KwaZulu-Natal. Dumisani Zuma, lotado no quadro administrativo de Newcastle disponibilizou-se a conversar comigo após a insistência de Mangaliso (líder do LPM), como foi narrado anteriormente na introdução de Fred Alexander. Encontrei-me com Dumisani diversas vezes após a primeira entrevista, o que me permitiu presenciar a conduta do funcionário dentro e fora do escritório que trabalhava.

O envolvimento de Dumisani com a questão da terra iniciou-se em 1999, quando se vinculou formalmente a AFRA. Naquela época, a ONG terceirizava seus serviços ao Estado. Dumisani fazia parte do quadro de funcionários que estavam, na prática, desempenhando tarefas para o governo. Durante a passagem por essa organização, Dumisani fez um curso sobre as legislações fundiárias, especializando-se no ESTA (Extension on Security of Tenure Act). Seu trabalho era, por meio desta lei, garantir direitos aos sem terra.

Em 2000, Dumisani foi contratado formalmente pelo DLA, desvinculando-se da AFRA. Ele fora alocado no escritório de Vryheid, a 240 quilômetros de Pietermaritzburg, onde trabalhava anteriormente. O escritório de Vryheid fora aberto antes do escritório de Newcastle e visava garantir o atendimento de moradores de vários

distritos provinciais. No passado, antes de trabalhar para a AFRA, trabalhava com planejamento em áreas urbanas, lidando com pequenas propriedades. Por esse motivo, fora considerado como um especialista em planejamento, executando projetos nessa área. No entanto, as funções que desempenhava no DLA englobavam outras questões. Seu cotidiano no governo assemelhava-se ao da rotina na AFRA: visitar fazendas. Ele atuava na resolução de conflitos entre fazendeiros brancos e os moradores, procurando transformar famílias em sujeitos reconhecidos pelo Estado como beneficiários do programa fundiário. Em 2006, o aparato burocrático do programa fundiário fora ampliado, com a abertura de um escritório do DLA em Newcastle. Zuma foi transferido para esse quadro administrativo, junto com outros servidores.

O engajamento de Dumisani na produção de beneficiários

Uma de suas tarefas no DLA era garantir um pedaço de terra para *farmdwellers* ou *occupiers*. Durante a entrevista, Dumisani definiu seu trabalho como uma convocação de reivindicantes: “I have to engage people to become a labour tenant” (Dumisani Zuma, março de 2009). Ou seja, seu trabalho perpassava transformar pessoas em *labour tenants*, sujeitos reconhecidos pelo Estado como merecedoras do direito a terra.

Dumisani Zuma trabalhava diretamente com projetos do programa fundiário, engajando-se na transferência de terras estatais e privadas para fins de reforma agrária. Sua rotina centrava-se em negociar a compra da terra pelo Estado com os proprietários⁴⁹. Assim como Mangaliso Kubheka, que era requisitado pelos fazendeiros, Dumisani Zuma era procurado pelos mesmos. Na conversa, o funcionário evidenciou que os conflitos estavam mais amenos. Os fazendeiros brancos, nos últimos anos, desejavam vender lotes de terra para o governo, transferindo os lotes para os moradores por meio do DLA e, conseqüentemente, acabando com o conflito entre fazendeiros e moradores. A intenção do fazendeiro era beneficiar os moradores e deslegitimar reivindicantes por restituição, sob o argumento de não residirem mais no local. O tempo que passou negociando com os fazendeiros contribuiu para Dumisani desenvolver técnicas para lidar com os fazendeiros.

⁴⁹ Dumisani mencionou os contratos (*lease agreements*) que dificultavam a compra da terra. Muitas vezes, os antigos proprietários haviam firmados acordos que juridicamente impossibilitavam a venda da terra enquanto o período do contrato não tivesse sido finalizado. Um modo de deslegitimar este contrato era por meio da compra do mesmo.

Uma das barreiras que Dumisani encontrava durante a negociação com os fazendeiros era a norma burocrática do programa de terras. Após o governo estipular o preço válido para aquela propriedade, o funcionário deveria arrecadar a verba necessária para a compra da terra. A verba disponível era contabilizada da seguinte forma: cada futuro beneficiário tinha direito a um valor x a receber do Estado (que era pago em lotes de terra). Para Dumisani comprar a terra, era necessário unir um número y de famílias a fim de atingir o valor da propriedade. Isto é, o funcionário necessitava, além de acordar com o fazendeiro, convocar moradores para se transformar em beneficiários do governo.

Os obstáculos da burocracia fundiária

Assim como os outros funcionários entrevistados, Dumisani enunciou o problema das *overlapping claims* como uma questão central. Havia terras com processo aberto de reivindicação na Comissão de Reivindicações por Terra, o que significava impossibilidade de compra por parte do DLA. O funcionário era impedido de iniciar um processo de compra de uma determinada terra pois esta já havia sido reconhecida como uma reivindicação por restituição para outros indivíduos. A questão tornava-se mais complicada quando o aviso já havia sido formalizado no diário oficial. Ou seja, Dumisani deixou claro que enfrentava situações de *overlapping claims* e que acarretava numa disputa entre os funcionários do DLA e da Comissão.

Os obstáculos do trabalho de negociador

Além das *overlapping claims*, outro problema era a diferença de valores entre brancos e negros, assim como enumerou Mnyah Damini e Fred Alexander. Ao acompanhar o funcionário em uma de suas reuniões com fazendeiros brancos, Dumisani demonstrou cumplicidade com os possíveis beneficiários do programa fundiário. Diferentemente da narrativa enunciada durante a entrevista, na qual o funcionário evidenciou imparcialidade entre fazendeiros brancos e *tenants*, Zuma defendeu, na reunião, os direitos dos últimos na presença do fazendeiro. Os donos de uma fazenda procuraram Dumisani com o intuito de vender uma porção da fazenda para o DLA, localizada numa área da propriedade bem distante do local onde residiam os fazendeiros. O desejo dos proprietários era remover as famílias que moravam próximo à sua casa. Na concepção do fazendeiro, ele estava fazendo um favor aos moradores em

possibilitar, por meio da venda de um lote ao DLA, que as famílias permanecessem na fazenda e não fossem removidas. O argumento do fazendeiro era que os moradores não tinham um processo de reivindicação aberto no DLA e que corriam o risco de ser removidos.

Dumisani irritou-se na reunião. O funcionário argumentou que aquelas famílias chegaram ali antes dos fazendeiros, a mais de duas gerações, e que não poderiam ser removidas sem seus direitos em lei assegurados. Além disso, era necessário consultar os moradores sobre a possibilidade de mudança. O que Dumisani procurou evidenciar foi o direito à posse da terra dos moradores, garantido no ESTA e no Labour tenants Act. Outra questão eram as despesas de remoção que, segundo o funcionário, deveriam ser arcadas pelo fazendeiro. O funcionário chamou a atenção para a dificuldade de remover aquelas famílias, após visitar o local de residência dos moradores que o fazendeiro pretendia remover. Dumisani salientou que as casas eram de alvenaria e não de barro, o que encarecia a indenização do fazendeiro, além disso, era provável que existissem túmulos no local, o que reforçaria o direito de posse sobre aquela porção de terra.

Ou seja, o funcionário do DLA agiu procurando demonstrar que as pessoas que moravam na fazenda não eram pessoas sem vínculo, eram famílias que tinham uma determinada relação com a terra. Para o fazendeiro branco, aquelas pessoas, por não terem sido oficialmente reconhecidas como *labour tenants*, não tinham direito aquela terra; para o funcionário, aquelas famílias tinham direitos de posse sobre aquele território e poderiam ser transformadas, mesmo que por outras vias, em beneficiários⁵⁰.

Portanto, Dumisani Zuma pode ser considerado como um especialista na legislação fundiária e em negociações com os fazendeiros brancos⁵¹. As experiências anteriores na ONG o formaram como mediador, local onde apreendeu um conhecimento prático para lidar com situações de conflito. Era por meio das reuniões com esses

⁵⁰ Segundo o ESTA e o Labour Tenant ACT, as famílias que reivindicavam o direito a posse da terra deveriam inscrever-se até 2001 como *labour tenants* no DLA, transformando-se em demandantes por uma determinada terra. Dumisani Zuma procurou explicar ao fazendeiro branco que a família que morava em sua terra não tinha um pedido formal de labour tenant aberto no DLA, porém, poderia ser considerada um farm-dweller ou occupier e receber a terra pelo programa de redistribuição. Na concepção do funcionário, aquelas pessoas eram *labour tenants*.

⁵¹ Conversando com Lisa Del Grande, diretora da AFRA em exercício no período do trabalho de campo, descobri que Dumisani Zuma era mal visto pelos colegas da ONG por negociar com os fazendeiros brancos. Segundo a ativista, já havia tido episódios de confronto físico entre moradores de fazendas e o funcionário devido aos acordos feito pro Dumisani e os fazendeiros.

sujeitos que o funcionário produzia beneficiários e conseguia fugir dos obstáculos das *overlapping claims*.

3.7 Thulani Zungu

A amizade de Thulani e Mangaliso Kubheka

Thulani Zungu era um homem negro de quase quarenta anos de idade. Residia em Newcastle e tinha quatro filhos. O contato com o funcionário ocorreu por meio de Magaliso Kubheka, que me apresentou a Thulani e os demais sujeitos que trabalhavam para ao escritório do DLA de Newcastle. No dia seguinte após entrevistar Fred Alexander, ao esperar Dumisani Zuma para a reunião com os fazendeiros, fui apresentada a Thulani pela recepcionista, a mando de Mangaliso. Conversamos nesse dia por cerca de uma hora e nos reencontramos no dia posterior para continuar a conversa.

A expertise diferenciada de Thulani

Assim como Dumisani Zuma, Thulani era gerenciador de projetos do Departamento de Assuntos Fundiários de Newcastle. Mas, Thulani Zungu diferenciava-se dos demais sujeitos que entrevistei pela sua formação e história pessoal. O funcionário não tinha um currículo com passagem na AFRA, ou qualquer outra ONG que lidava com conflitos fundiários. Sua *expertise* estava atrelada a uma capacidade técnica de gerenciar projetos de desenvolvimento rural que envolvesse manejo e uso do solo para fins de agricultura.

O funcionário concluiu o curso de técnicas agrícolas em 2004, ano que ingressou no governo. Thulani trabalhou para o governo, primeiramente, no departamento de serviços carcerários, trabalhando com a reintegração do preso por meio do ensino de técnicas de cultivo. Sua função era repassar seus conhecimentos de uso do solo para os presidiários. Em 2005, ingressou para o DLA de Newcastle, trabalhando em projetos de reforma agrária.

Between 1999 and 2004, I was at a training organization for farmers. I went to college before that and study agriculture in Durban for tree years. After these training organizations, I went to the department of correctional services. I was offering may agriculture skills, but I got frustrated with that people from prison. That thing was not a correctional system. After six months, I got out and came here (2005) (Thulani Zungu, março de 2009).

Na entrevista, o funcionário evidenciou que, na sua concepção, para a reforma da terra dar certo era preciso que o governo contratasse pessoas com a mesma *expertise* que ele. O funcionário acreditava ser dotado de uma competência que faltava a seus demais colegas. Durante a entrevista, Dumisani falou de seu apelido entre os colegas do escritório: *The man who always score a core*. Ou seja, o funcionário acreditava que seus colegas, assim como ele próprio, conferiam a sua *expertise* em técnicas agrícolas um valor diferenciado. Para o funcionário, seus colegas de trabalho não tinham capacidade técnica de realizar o que estava sendo cobrado deles pelo Estado:

Land reform needs people with agriculture background[...]You dont have any expertise for implement Land Reform. We here need a link between university and land reform. When the DLA started every thing was new, nobody was teaching you how to implement land reform.[...]There is no support. We need to transfer the land. How are we going to do it?If is it a very lease person?[...]Land reform need people with agriculture background. I have been in agriculture. I have a degree. Here, I compare projects. I've got skiils. I can approve projects. I can make a business plan work. Most of the guys here , they dont do it. They can not do what I do easy(*op.cit*).

A proximidade situacional com os reivindicantes

Nos projetos em que trabalhava, Thulani lidava com as categorias de *labour tenants* e *farm dwellers*. Os *labour tenants* significavam para o funcionário indivíduos ou famílias que abriram um pedido de reconhecimento até o ano de 2001, e foram atestados pelo Estado como beneficiários. Os *farm-dwellers* eram, ainda segundo o funcionário, *occupiers* assistidos pelo ESTA(legislação que assegurava aos moradores de fazendas o direito a posse da terra).

If the owner prove that the farmer dweller is infringe his right, the owner must relocate them in terms of ESTA. If he wants to remove the farm dweller, he must open a case against the farm-dweller, go to the magistrate court and win the caseThulani Zungu, março de 2009).

Thulani engajava-se para reconhecer moradores e trabalhadores de fazendas como sujeitos com direito a terra, lutando contra os fazendeiros brancos que, segundo o funcionário, buscavam ilegitimar tais indivíduos. Thulani aproximava-se dos reivindicantes. O sentido dos rituais e a importância dada aos ancestrais pelo povo zulu não eram equivalentes aos valores dos fazendeiros brancos. Segundo o funcionário, os fazendeiros brancos não compreendiam os valores dos negros, argumentando que *labour tenants* , *farm-dwellers* e *occupiers* tinham direito a enterrar seus mortos nas

terras de seus antepassados e a realizar rituais nessa terra, como consta nas ementas constitucionais de 1996, 1997 e 1999 do labour tenant Act.

Analisando a conversa com Thulani, fica claro que quando a situação envolvia a produção de beneficiários, Thulani posicionava-se a favor dos direitos dos *farm-dwellers* e *occupiers*. Quando a questão era refletir sobre a eficácia do Programa Fundiário, o funcionário defendia os fazendeiros brancos, sujeitos que, para ele, detinham a *expertise* necessária aos projetos de reforma agrária do governo. O funcionário legitimava certas condutas dos fazendeiros brancos, como o valor dado à produção agrícola.

Esbarrando nas overlapping claims

Além da dificuldade de vencer os fazendeiros brancos, era preciso, segundo Thulani, reunir provas suficientes para comprovar o direito a uma determinada terra a moradores e trabalhadores de fazendas onde um processo de restituição já estava em andamento. Na maioria dos casos, os demandantes por restituição, assistidos pela Comissão, eram os únicos aceitos pelo Estado como tendo direitos sobre a terra. O obstáculo que Thulani narrou durante a entrevista caracterizava-se como uma situação de *overlapping claim*, problema comum aos demais funcionários do governo.

Como estratégia para ganhar a batalha com os funcionários da Comissão, Thulani Zungu procurava argumentar que aqueles que eram beneficiados pelo programa de restituição não tinham muito interesse em permanecer na terra. Muitos deles vendiam a propriedade após recebê-la do governo, mesmo que a venda da propriedade fosse proibida em lei. O funcionário entendia a política fundiária como um programa que possibilitasse ao reivindicante transformar-se em agricultor. Dessa maneira, como os reivindicantes por restituição, segundo o funcionário, não tinham interesse de retornar para aquela nem investir na propriedade, os candidatos mais legítimos seriam aqueles que seriam treinados pelo Estado e transformados em agricultores, na sua concepção, o público atendido por ele.

Observa-se que Thulani Zungu construiu uma manobra distinta dos outros funcionários, procurando deslegitimar os demandantes por restituição e, conseqüentemente, os funcionários da Comissão de Reivindicações por Terra, a partir da ausência de um propósito, segundo ele, legítimo para receber o direito a terra: a

utilização desta para fins agrícolas. Isto tem relação com o sentido que Thulani emprega às categorias de beneficiários do programa fundiário sul-africano: pequenos agricultores. Era por meio de sua expertise que o funcionário construiu argumentos para lidar com as *overlapping claims*.

Thulani sentia-se um sujeito especial por ter uma *expertise* em técnicas agrícolas. O funcionário acreditava que sua habilidade superava os saberes de seus colegas apreendidos durante o passado ativista, como a expertise negociadora na resolução de conflitos.

3.8 Thembeke Ndlovu

Dos laços ativistas ao governo

Thembeke é uma funcionária negra do Departamento de Assuntos Fundiários de Richards Bay. O contato com Thembeke Ndlovu foi proporcionado por Thabo Mynhiathi, ativista da AFRA, que conhecia Thembeke de longa data. Thabo, Thembeke e Zanele (ativista da AFRA) eram amigos. Thabo agendou uma entrevista com Thembeke na sede do DLA de Pietermaritzburg. O encontro não ocorreu e foi reagendado duas outras vezes. A conversa com Thembeke ocorreu após a greve dos funcionários do DLA no dia 26 de março de 2009 (a greve será apresentada no terceiro capítulo). A funcionária soube por terceiros de minha presença na greve e perguntou se poderíamos conversar em seu carro. Ela alertou-me que só teria 20 minutos para eu fazer as perguntas e que seria difícil, devido à época do ano e a turbulência no DLA, de marcar outra entrevista. Devido ao pouco tempo que passei com a funcionária, algumas questões ficaram em aberto, mas as informações foram suficientes para refletir sobre os problemas comuns e os sentidos diferenciados que os sujeitos que trabalham para o governo dão para as categorias do Programa Fundiário sul-africano.

Antes de envolver-se com a reivindicação pelo acesso a terra, Thembeke Ndlovu era professora primária. Sua experiência como ativista na ONG Lima Rural Development⁵² permitiu que fosse admitida no DLA no ano de 1999. No governo, a

⁵² A ONG atua na província de KwaZulu-Natal e Eatsrern Cape realizando o desenvolvimento rural de comunidades. “Started in March 1989, Lima’s objectives are to provide an integrated rural development service to rural communities, through the establishment of appropriate institutions, local economic development and training to empower rural people particularly women in their own development efforts

funcionária é responsável pelo gerenciamento dos projetos do escritório do DLA de Richards Bay e também é um dos membros do Comitê Nacional de Aprovação de Projetos de Reforma Agrária.

A singularidade de Richards Bay

Thembeke trabalhava com processos de reivindicação pela terra diferentes daqueles narrados pelos funcionários do DLA de Newcastle. Em sua região de atuação, as terras são de uso comunal e comercial. “In Richards Bay, we don’t have labour tenants. The people here don’t fit in the categories of the Land Reform. They are like farm labourers” (Thembeke Ndlovu, março de 2009).

Richard’s Bay é uma cidade que se destaca das demais municipalidades da província devido à presença de um grande porto comercial. A circulação de mercadorias faz da região um grande centro econômico e industrial. Além disso, a região de Richard’s Bay destaca-se também pela produção de cana de açúcar, fazendas comerciais que dividem espaço com as terras de domínio dos chefes tradicionais⁵³.

Durante a entrevista, Thembeke explicou que na região de Richards Bay, parte das terras eram de domínio dos chefes. Alguns deles vendiam suas terras para empresários que investem na construção de hotéis de luxo devido o uso turístico das praias da região. Segundo Thembeke, no distrito de Richard’s Bay, existiram poucos casos de remoções. Desse modo, os reivindicantes não poderiam ser categorizados nem como demandantes por restituição, nem como *labour tenants*. Os candidatos ao

in order to overcome poverty. Any surpluses generated from contract and consulting work are used to provide additional services to rural communities and to start new projects” Fonte< <http://.lima.org.za>>

⁵³ Durante o governo do *apartheid*, os chefes tradicionais permaneceram exercendo a função de chefes locais (estrutura política das tribos sul-africanas no período anterior a chegada dos holandeses e ingleses), sistema de administração indireta iniciado no período da colonização pela Inglaterra. Entre os anos de 1913 e 1991, 13 % do território sul-africano eram administrados por chefes tradicionais. Os sujeitos que ocupavam os cargos de chefia tradicional deveriam ser reconhecidos pelos outros chefes e súditos como descendentes legítimos, atestado pela ancestralidade. No período *pós apartheid*, o poder dos chefes tradicionais foi mantido, por meio de legislações, como o Comunal Land Rights Act. A lei conferia aos chefes a alocação e administração das terras sob seu comando. Ntsebeza (2005) fala sobre o dilema das autoridades tradicionais na África do Sul pós-apartheid. O autor destaca o envolvimento político desses agentes na política local e nacional. Relacionando a questão da terra ao empoderamento dos chefes tradicionais no período pós-apartheid, Ntsebeza, por meio do estudo de caso de uma comunidade em Eastern Cape, afirma que “rural people become “subjects “ in the sense that decisions are taken by traditional councils which are, as indicated, dominated by unelected traditional authorities and their appointees (Ntsebeza, 2005:296)

benefício do Estado seriam trabalhadores de fazendas, pequenos agricultores dotados de um saber agrícola, sujeitos que não tinham como comprovar um vínculo ancestral com a terra. Sendo assim, um dos problemas enunciados pela funcionária era encaixar os possíveis beneficiários na categoria de *labour tenants*.

O problema do desencaixe dos indivíduos em categorias relaciona-se a outro obstáculo enfrentado por Thembeke: a generalidade dos mecanismos e dos subsídios para a compra das terras. Na região de Richard's Bay, a terra tinha um valor de mercado maior devido à especulação imobiliária causada pelo turismo. Thembeke sentia-se limitada pelo valor da verba liberada para os funcionários para a compra da terra. "It is to general. The same ammount of money to implement different kind of projects. The people need different kind of skills (Thembeke Ndlovu, março de 2009).

O trabalho de gabinete

Diferentemente de Dumisani, Thulani e Phindile, Thembeke trabalhava no gabinete, sem muito contato com as negociações realizadas em campo. A funcionária viajava constantemente e estava em contato com dilemas mais amplos trazidos pelos trabalhadores de campo nas reuniões do Comitê. Thembeke tratava diretamente com as *overllaping claims*, julgando os casos que serão levados legalmente para a Ministra de Assuntos Fundiários:

My personal view is: I've been advocating and I ask you: Are the restitution correct? I am not clear to the way they (os funcionários da comissão de terras) do the maps and put the boundaries of the property (*Op.cit.*).

Thembeke, uma funcionária de alto-escalão do governo, ansiava a transformação do Programa Fundiário por meio do reconhecimento do próprio governo das singularidades de cada região. Seu obstáculo era legitimar indivíduos, que, a priori, não teriam as qualidades necessárias para serem beneficiários. Com relação ao trabalho no Comitê, Thembeke lidava com a competição por recursos do governo entre os funcionários, posicionando-se a favor do DLA. Em sua narrativa, estava presente uma certa desconfiança com relação aos funcionários da comissão, engendrada pelo conflito já existente entre os dois órgãos.

3.9 Sbu Dladla

Sbu Dladla era negro e tinha mais de cinquenta anos. Conheci Sbu Dladla por meio de outra funcionária, Phindile Kumalo, que também trabalha para a Comissão de Reivindicações por Terra. Durante minha terceira visita a funcionária no final do meu trabalho de campo, fui apresentada a Sbu que ocupava um cargo no mesmo escritório da Comissão que Phindile. A funcionária falou para seu colega sobre minha pesquisa e sobre meu interesse no trabalho desenvolvido pelo órgão.

A trajetória de Sbu Dladla

O funcionário começou a trabalhar para o Governo em 2002 após trabalhar anos para a South African Sugar Association, uma indústria especializada em pesquisa e suporte aos produtores de cana-de-açúcar. Dladla ficou um ano no governo como funcionário contratado e retornou para a empresa. No entanto, em 2004, voltou a trabalhar no governo, dessa vez como permanente. Segundo Sbu a empresa lidava com pequenos projetos e o governo permitia-o envolver-se com grandes projetos, ajudando mais pessoas.

O funcionário era responsável por auxiliar o governo nos projetos de reforma agrária em terras com produção de cana-de-açúcar. Conforme Dladla colocou, sua função era acelerar o processo de transferência da terra por meio do acompanhamento das terras reivindicadas e dos respectivos sujeitos que estavam sendo afetados, incluindo os fazendeiros brancos.

No dia-a-dia, Sbu realizava pesquisas orais com as comunidades e levantamentos geográficos e fotográficos, buscando averiguar quais famílias tem o direito a terra, qual terra e qual tipo de subsidio poderiam ser acessados.

I do oral research with communities. Old people don't know the farm names, Just the tradicional ones. You need to know the legal property description. We need to do homestead identification. There is still graves there, there are Stones there. So, we know that some family used to live there. There was a homestaed there(Sbu Dladla, março de 2009).

Dladla trabalhava na construção de documentos oficiais por meio da investigação da historia oral e outras evidências, como a presença de túmulos doa ancestrais dos reivindicantes na terra.

Os desafios de Sbu na Comissão

O funcionário enfrentava recorrentemente problemas com os chefes tradicionais durante o processo de delimitação das terras, devido às disputas entre as autoridades. O funcionário envolveu-se num caso de restituição no qual dois chefes estavam reivindicando a mesma terra (esta situação pode ser entendida como uma *overlapping claim*, já que existem dois grupos reivindicando a mesma terra, mesmo que ambos sejam categorizados como reivindicantes por restituição):

There is a boundary dispute with tribal authorities. In the past, all the tribes were brothers, they used to treat each other like brothers. One tribe accept the permanence of another tribe. "you can settle there". Restitution came and one community (that one that conceive the other the right to stay) is claiming a big piece of land, but before 1913 they divide the land with another tribe , so they can not claim all the land. So we gave to the another family one piece of land. The old one don't recognize another community(*Op. Cit*).

Além da complexidade das disputas entre os chefes tradicionais, Dladla demonstrou preocupação com o trabalho de classificação dos indivíduos. Para o funcionário, os critérios para classificar um demandante por restituição e os critérios que faziam de um indivíduo um *labour tenant* se equivaleriam. "Labour tenants are also restitution claimants" (Sbu Dladla, março de 2009). A questão era que para ser legitimado como um beneficiário por restituição, o reivindicante deveria ter se alistado até dezembro de 1998.

Desse modo, mesmo que Sbu Dladla conhece as diferenciações da burocracia do Programa de Terras, na sua concepção, as fronteiras entre os grupos eram muito mais tênues. O funcionário entrou para o governo como especialista em áreas de plantação de cana-de-açúcar, mas se deparou com as complexidades do processo de transferência da terra. No passado, os fazendeiros brancos eram os principais clientes que atendia. No governo, o funcionário lidava com outro grupo de indivíduos, pessoas que segundo ele precisavam de sua ajuda.

O desejo de Sbu Dladla era transferir a terra a todos os que ali reivindicam um tipo de pertença, sejam eles categorizados pelo Estado de demandantes por restituição,

labour tenants ou *occupiers*. O que parecia lhe causar mais aflição eram os processos que envolviam disputas entre os chefes tradicionais, já que o Estado não tinha uma solução para estes casos. Com relação ao conflito entre as categorias de beneficiários, alternativas políticas⁵⁴ estavam sendo implementadas para assegurar a transferência da terra a todos os reivindicantes.

3.10 Dumisani Xulu

Dumisani Xulu é um advogado negro especializado nos direitos dos *farm-dwellers*, *labour tenants* e *occupiers*. O primeiro encontro com Dumisani Xulu foi proporcionado por ativistas da AFRA que se reuniram com o funcionário para discutir questões relacionadas aos acordos mantidos entre a AFRA, o DLA e o Legal Aid Board. Um dos coordenadores de minha equipe de pesquisa presenciou a reunião e foi apresentado ao funcionário do DLA. Dumisani aceitou conversar com o pesquisador e combinou que marcaria um horário para uma entrevista comigo em breve. O segundo encontro foi na Corte de Pietermaritzburg. Thobekile, líder do LPM da região de Ladysmith, convidou-me para presenciar um julgamento. No local, fui apresentada formalmente pela militante a Dumisani Xulu. Nos encontramos novamente no dia seguinte, na greve dos funcionários do DLA. O próprio funcionário me procurou para avisar da manifestação. Durante a ação coletiva dos funcionários, agendamos uma entrevista para a semana seguinte em seu escritório. Desse modo, tanto os ativistas da AFRA (Thabo Maniathi e Musa Zakwe) quanto a militante do LPM facilitaram a aproximação com Dumisani.

A trajetória de Dumisani Xulu ao governo

Dumisani entrou em contato com conflitos fundiários em 2000, após concluir a graduação em direito. Neste mesmo ano foi trabalhar para a Campus Law Clinic, uma consultora jurídica da universidade de KwaZulu-Natal que atuava em causas relativas às questões fundiárias. Nesta firma, Xulu defendeu causas relativas aos conflitos entre fazendeiros e moradores e trabalhadores de fazendas ameaçados de expulsão. Em 2004, foi trabalhar para a AFRA atuando na defesa de grupos e famílias ameaçadas de expulsão por fazendeiros brancos. Permaneceu na AFRA até 2005. Em 2006, entrou

⁵⁴ No capítulo três serão apresentadas as alternativas políticas levadas a cabo pelos funcionários do governo a fim de concretizar os projetos de reforma da terra.

para o governo, passando a fazer parte do corpo de funcionários do Departamento de Assuntos Fundiários de Ladysmith.

No tempo em que trabalhava para a AFRA, Dumisani atuava como um representante dos *labour tenants*, procurando frear por meio de seu conhecimento jurídico as ações de violência e expulsão exercida pelos fazendeiros brancos. “I used to work for the AFRA legal Office, assisting labour tenants in land rights infringement cases. I used to call the farmers about the legislation”(Dumisani Xulu, abril de 2009).

Ensinando ao governo

No governo, Dumisani Xulu ocupou um cargo de destaque como advogado do DLA. Ficou responsável por todos os casos envolvendo conflitos que eram diagnosticados nos arredores de Ladysmith. “Here in government we have to teach the government” (*Op.cit*). Dumisani reconhecia que o Estado sul-africano era jovem e que seus funcionários seriam os sujeitos responsáveis pela construção de um modo de agir eficaz tendo em vista a implementação do programa fundiário. Ele considerava as experiências anteriores que vivenciou na AFRA como uma escola, um espaço que contribui para formar a competência que possuía para lidar com os conflitos entre fazendeiros e *labour tenants*.

No entanto, o cargo de funcionário do DLA não o permitia advogar a favor dos *tenants*. Dumisani poderia apenas informar os *labour tenants* e auxiliá-los sobre seus direitos. A representação nos tribunais era feita pelos advogados do Legal Aid Board e por uma empresa privada que cedia advogados ao DLA. Dumisani lamentava-se por não poder defender os reivindicantes, afirmando que os advogados terceirizados não tinham a *expertise* necessária para vencer uma batalha contra os fazendeiros no tribunal, a qual se relacionava ao passado comum de remoção e sofrimento e a experiência construída durante o tempo que Dumisani passou trabalhando para a AFRA.

A proximidade com os reivindicantes

Assim como na ONG, Dumisani portava-se como um ativista abraçado a uma causa, que pelas experiências comuns vivenciadas com os reivindicantes que assistia, era também sua causa. Dumisani evidenciou os valores comuns que compartilhava com o público que atendia, justificando a cumplicidade com que agia em algumas situações,

assim como os demais entrevistados. “If you grow up on a farm, you understand why people are suffering. Advocates are not representing farm dwellers properly.” (Dumisani Xulu, abril de 2009). Ou seja, mesmo que seu cargo envolvesse mediar conflitos entre fazendeiros brancos e ocupantes, moradores e trabalhadores de fazendas, Dumisani era parcial agindo com cumplicidade com os reivindicantes, posicionando-se de forma semelhante à sua postura na AFRA.

A competição entre Dumisani e os funcionários da comissão

Com relação aos conflitos internos no governo, Dumisani enunciou certa rivalidade com os funcionários da Comissão de Reivindicações por Terra. Ele se sentia hierarquicamente abaixo dos funcionários da Comissão devido à diferença de salários e a supremacia com que os casos de restituição eram tratados pelo Estado. O desejo de Dumisani era ser tratado como igual pelo governo, uma vez que a comissão era vinculada ao DLA e devia prestar contas ao mesmo. O funcionário reconhecia-se como diferente de seus colegas da Comissão tanto por sua especialidade jurídica quanto pelo tempo de expediente. Segundo Dumisani, os comissionários trabalhavam menos e ganhavam mais. A tensão entre o funcionário e seus colegas do outro órgão vinculava-se a diferença de tratamento com que o Estado lidava com os diferentes reivindicantes.

A expertise de Dumisani baseia-se num saber específico sobre as legislações fundiárias e sobre o *modus operandi* do programa fundiário. A habilidade foi construída devido ao conhecimento prático que apreendeu na AFRA somados aos desafios enfrentados ao lidar diariamente com os grupos mais vulneráveis dentre os reivindicantes por terras sul-africanos: *labour tenants* que não possuíam recursos nem evidências que legitimassem o direito a terra. Numa situação de *overlapping claims*, os *labour tenants* seriam os mais ameaçados. Durante a entrevista, o funcionário apontou como solução para garantir a justiça daqueles que defendia, a contratação de advogados negros a fim de que os direitos de seus clientes fossem, na prática, autenticados. A solução apontada por Dumisani relaciona-se a compreensão do funcionário a cerca dos costumes que compartilhava com o público que atendia. Assim como a maioria dos funcionários do DLA que teve contato, ele colocou-se contra os fazendeiros brancos quando a situação envolvia o merecimento a terra; porém, tanto Dumisani quanto os

demais funcionários demonstraram distancia para com os reivindicantes, atentando-se para situações nas quais os demandantes não mereceriam o benefício do governo⁵⁵.

3.11 Patrick Masoka

O último funcionário que entrevistei foi Patrick Masoka, um funcionário negro que trabalha para o DLA de Ladysmith. Conheci Patrick por intermédio de Dumisani Xulu, durante a greve provincial dos funcionários do DLA na sede do Departamento em Pietermaritzburg. Patrick destacava-se na greve por ser o único, dentre todos os outros manifestantes, a utilizar muletas. Peter Sapsford já havia mencionado, durante a entrevista, sobre Masoka, quando o questionei sobre seus contatos dentro do governo com ex-ativistas.

A trajetória ongueira

O envolvimento de Patrick Masoka com a questão fundiária iniciou-se no período de transição política, no ano de 1992. Seu pai trabalhava para um fazendeiro e poderia, segundo o funcionário, ser categorizado como um *labour tenant*. Após a morte de seu pai, sua mãe precisou pagar ao fazendeiro para manter-se na fazenda e ele foi procurar emprego para auxiliar nas despesas. Patrick trabalhou numa associação religiosa apoiando sujeitos, como ele e sua família, que eram ameaçados de expulsão. Sua rotina assemelhava-se a um trabalho investigativo, colhendo informações sobre as ações dos fazendeiros contra os moradores.

I came from a farmer community. My father was a labour tenant. When my father died, my mother had to pay one head of caw to continue in the farm. My family resource finished, so I started to deal with this thing. By that time there was no legislation. In May 1992, I was an employee from the Church agricultural Project operating in rural areas of Weneen helping surplus people of the farms. We are like watching dogs (Patrick Masoka, abril de 2009).

A ONG trabalhava em conjunto com a faculdade de direito da universidade de KwaZulu-Natal (Campus Law Clinic), entidade que fornecia *paralegals*⁵⁶ para auxiliar

⁵⁵ Todos os entrevistados apontaram situações nas quais os beneficiários, segundo os funcionários, não mereceriam receber a terra, devido a atitudes entendidas pelos funcionários como irracionais. Phindile Kumalo ressaltou que os beneficiários não sabiam usar a indenização recebido pelo programa de restituição de forma apropriada. Mnyah Dlamini enfatizou que os beneficiários não tinham competência para usar o solo de modo produtivo. Dumisani Xulu narrou situações nas quais os reivindicantes fecham acordos com os fazendeiros sem a mediação “devida” do DLA o que conferia, segundo o funcionário, legitimidade para o fazendeiro agir e remover a família de sua fazenda.

no trabalho dos *watching dogs*. Em 1996, Patrick Masoka foi chamado para trabalhar na Lima Rural Development e permaneceu como membro da organização até 1998. Segundo Masoka, ele só foi aceito devido sua passagem numa associação religiosa que tinha como temática os conflitos fundiários. A ONG que Patrick estava associado desenvolvia trabalhos para o governo assim como a AFRA.

Patrick tornou-se empregado contratado da AFRA em 1999, após candidatar-se a vaga de trabalhador de campo. Na AFRA, Patrick visitava fazendas e elucidava dúvidas a respeito dos direitos dos ocupantes, moradores e trabalhadores de fazendas. As visitas concentravam-se nos finais de semana, período de descanso dos trabalhadores. Durante a semana, Patrick e os outros membros da ONG trabalhavam pelo telefone tratando com fazendeiros e alertando sobre os direitos dos trabalhadores e moradores contidos no ESTA. Assim como Dumisani Zuma, Masoka trabalhava para o governo como funcionário terceirizado. Ou seja, mesmo que formalmente fosse empregado da AFRA, no campo identificava-se como funcionário do governo⁵⁷.

Os desafios como funcionário do governo

Masoka lembrou os momentos difíceis que enfrentou durante as visitas em campo. Ao identificar-se como funcionário do Estado, Patrick sofreu com o medo e a repudia dos moradores que desconfiavam de suas ações de assistência e das informações trazidas pelo funcionário contratado pelo governo. “It was the first time that government employeers were informing them about their rights”(Patrick Masoka, abril de 2009). Patrick demonstrava compreender a repudia e a tensão entre Estado e pessoas durante os primeiros anos que trabalhou como terceirizado.

Em 2001, Masoka mudou de posição, passando de contratado a empregado formal do Departamento de Assuntos Fundiários. Seus dilemas passaram a ser outros. Notou que havia um desentendimento aparente dos reivindicantes quanto às categorias do Estado. No entanto, ao longo do tempo Patrick diagnosticou que a confusão (*misconception*) partia da própria legislação. “The problem is in the State” (*Op.cit*). Ou seja, Masoka reconhecia que as categorias não representavam as famílias com as quais

⁵⁶ *Paralegals* eram profissionais de direitos recém formados sem permissão para advogar.

⁵⁷ Patrick Masoka e Dumsiani Zuma chamaram a atenção para as dificuldades enfrentadas pelo DLA no início de sua formação como órgão burocrático do governo. Segundo os funcionários, não havia um quadro administrativo. A maioria deles eram funcionários de ONGs terceirizados para desempenhar funções para o governo.

ele lidava, e sim com sujeitos abstratos: “It is not clear who is the labour tenant” (*Op.cit*). As legislações fundiárias, conferiam, na concepção do funcionário, mais direitos aos fazendeiros do que aos trabalhadores de fazendas: “If the farmer refuse to accept the labour tenant claim?”(Masoka, abril de 2009). Sendo assim, a limitação da legibilidade estatal refletia-se tanto nas legislações (que deixavam de fora milhares de indivíduos sem condições de disputar com o fazendeiro o direito a terra) quanto nas categorias do programa fundiário (que dificultavam o trabalho dos funcionários do governo).

As situações de desencaixe dos sujeitos em categorias vividas pro Masoka assemelhavam-se à questão comum a todos os outros funcionários: as *overlapping claims*. Este era um dos obstáculos enfrentados diariamente por Masoka que culpava a burocracia do programa fundiário. O dilema era classificar as pessoas como demandantes por restituição, *labour tenants* ou *farm-dwellers*. Além disso, para prosseguir o processo de reivindicação de *labour tenant*, o fazendeiro deveria reconhecer o morador como sendo um *labour tenant*, o que, na maioria das vezes, levava o caso ao tribunal. Patrick Masoka sabia das limitações de suas ações e reconhecia a fraqueza da legislação e dos instrumentos e recursos disponíveis aos demandantes.

Patrick Masoka, ao longo da entrevista, construiu o fazendeiro branco como o réu, assim como os demais funcionários negros. Porém, evidenciou que os processos de compra de terra que gerenciava nos últimos meses eram, em sua maioria, de pequenos fazendeiros brancos. Além disso, administrou projetos de reforma agrária⁵⁸ para fazendeiros⁵⁹ interessados em vender suas terras e trabalhar como facilitadores, transferindo o saber agrícola a novos beneficiários. Ou seja, o desejo de Masoka era produzir beneficiários mas via-se preso nas amarras da burocracia fundiária.

3.12 Considerações Finais

⁵⁸ Patrick Masoka, Dumisani Zuma, Thulani Zungu eram funcionários que trabalhavam com a transferência da terra. Eles selecionavam famílias, já alistadas ou não no programa,. Eles formavam associações com a comunidade e implementavam projetos de desenvolvimento rural, transformando sujeitos em beneficiários. Existia competição entre os funcionários pela quantidade de projetos aprovados entre eles. A diferenciação entre os funcionários podia ser percebida nas diferenças salariais, já que recebiam bonificações correlacionadas ao número de projetos implementados.

⁵⁹ Segundo Masoka, os fazendeiros não tinham condição de manter a produção, recorrendo ao Estado em busca de benefícios, e encaixando-se na categoria de *disadvantaged people*.

O objetivo desse capítulo foi descrever os problemas dos sujeitos que trabalham para o departamento de assuntos fundiários, correlacionando a história desses indivíduos aos seus atributos pessoais, no caso, suas *expertises*. Cada sujeito entrevistado tem uma habilidade singular, fruto das experiências anteriores. São dotados de um saber específico, a saber: técnicos em mediação de conflitos, negociadores, especialistas em legislações fundiárias, especialistas em agricultura e especialistas em planejamento. E são essas *expertises* que habilitam o funcionário a ser contratado pelo Estado. Como vimos no capítulo anterior, a passagem em ONGs que lidam com o tema da terra é um dos requisitos para transformar-se em funcionário do governo. Percebeu-se que os atributos pessoais contribuem para um entendimento diferenciado da legibilidade estatal. Conforme apresentamos ao longo do capítulo, cada funcionário atribui sentido a uma categoria de uma forma distinta, empregando-a de acordo com sua especialidade. Além disso, notou-se que os dez funcionários ocupam posições diferenciadas dentro do governo. Thembeke e Mnyah assumem postos de auto-escalonamento enquanto os demais assumem cargos mais baixos, gerenciando projetos locais.

O ponto central do capítulo é a questão comum vivenciada por todos os funcionários: o problema das *overlapping claims*, chamando a atenção para a dificuldade de qualificar um grupo como reivindicante legítimo. Quando os funcionários falaram a respeito das *overlapping claims* enunciaram a diferenciação interna entre os funcionários e o conflito existente entre os o Departamento de Assuntos Fundiários e a Comissão. Todos evidenciaram suas habilidades, apresentando-se como sujeitos especiais, culpando a própria legislação como ineficiente. Peter Sapsford foi o único entrevistado que culpou os próprios funcionários pela ineficácia do Programa, argumentando que o conflito entre os departamentos estava sendo forjado pelos próprios funcionários, quando lançavam mão de ações ilegítimas para implementar os projetos de reforma agrária, aproximando-se das análises de James (2007) e Walker (2008). Isso nos mostra que o modo como Peter compreende o Programa Fundiário vincula-se a sua origem e experiência de vida diferenciada dos demais funcionários entrevistados. Além disso, ele teve pouco contato com moradores e trabalhadores de fazendas que foram removidos ou ainda sofrem com as ameaças de remoção.

Com relação ao trabalho desenvolvido pelos funcionários, nota-se uma semelhança entre as formas de ação da organização de origem desses funcionários e as atividades realizadas no governo. Como foi mostrado no capítulo um, os ativistas da AFRA e de outras ONGs realizavam um trabalho de assistência aos moradores,

trabalhadores e ocupantes de fazendas e também mediavam conflitos desses grupos com os fazendeiros. Quando passam a ocupar cargos no governo, os ex-ativistas continuavam desempenhando um trabalho de mediação, negociando conflitos entre os reivindicantes e os proprietários.

Ao falar da relação do funcionário dos órgãos públicos que lidam com a reforma agrária, Neves (1998) usa a categoria *mediadores profissionalizados* referindo-se aos sujeitos que ocupavam posições no Estado. A autora observou, em sua pesquisa de campo sobre os assentados do Estado do Rio de Janeiro, que esses sujeitos poderiam ser entendidos como mediadores:

O exercício da mediação pode também ser compreendido a partir do conjunto de idéias, valores e modos de comportamento transmitidos como formas de incorporação de saberes propiciadores da construção de novas posições e identidades do ator social. Como a difusão e a construção de tais saberes são constitutivas deste exercício, sua análise permite a aproximação compreensiva dos modos como a dinâmica da relação se expressa (Neves,1997:282)

O mediador seria detentor de um certo saber que lhe daria a competência de negociar conflitos e a “capacidade de construir e circular por redes associativas de intercomunicação e interconhecimento”(ibidem:283). No caso dos funcionários do INCRA, os mediadores profissionalizados seriam detentores de um certo saber específico para a construção de demandantes por terras.

Utilizando o conceito de *mediação*, a autora construiu uma metodologia que colocou os atores na história, procurando compreender as estratégias adotadas pelo Estado a partir dos agentes que ocupam cargos no governo. O importante é perceber que o saber não é construindo a priori, mas, segundo Neves, são conjuntos de signos que vem se construindo e acabam por profissionalizar o próprio funcionário. Em Neves (2001), a autora aprofunda sua análise acerca da *mediação*:

O trabalho dos assim mediadores técnicos ou profissionais não se limita a aplicar leis , regulamentos e normas. Eles articulam fragmentos de significados produzidos em contextos diversos e diferenciados, escutam demandas, apoiam-nas , legitimam ou as condenam. Operam na construção de novos tipos de usuários ou beneficiários, alçados a condição de mediados. Por uma ação de bricolagem, pela acumulação de pequenos detalhes, eles administram acasos e elaboram respostas legítimas à ineficácia institucional e a falta de recursos(Neves,2001:30)

A autora passa a definir *mediação* como a integração do homem a universos de significações específicas (Neves,2001:21). Dessa maneira, Neves procura dar conta dos universos de valores que circundam as práticas daqueles que ocupam cargos no governo, incluindo como parte do trabalho dos funcionários um conjunto de estratégias e condutas realizadas fora dos corredores dos órgãos burocráticos. O conhecimento prático que se adquire ao lidar com demandantes por recursos passa a fazer parte da competência do funcionário, pois seria, para Neves, justamente o conjunto de saberes específicos que ultrapassa a aplicação de normas burocráticas, que faria do funcionário um ser capaz de produzir beneficiários de recursos estatais. Sendo assim, o conceito de *mediação* é utilizado pela autora para dar ênfase aos laços de solidariedade entre mediados e mediadores. A aposta da autora é na relação entre mediação e construção de saber, que aparece claramente no tratamento da mediação como um trabalho pedagógico e, como uma orientação a ação dos mediados. Mas que teria como resultado não intencional a construção de novos significados

Fica claro que o conceito de *mediação* quando usado para desvelar as ações dos funcionários do governo na produção de beneficiários contribui para a percepção de um tipo de Estado que vem se construindo no contexto sul-africano. O conceito nos permite compreender a diferenciação construída entre os funcionários do departamento de assuntos fundiários e os da Comissão de Reivindicações por Terra. Apesar do trabalho de negociação dos funcionários dos dois órgãos citados assemelhar-se em alguns aspectos, os funcionários da Comissão (Kumalo e Dlamini) lidam com grupos de demandantes com experiências diferenciadas do público atendido pelos funcionários do DLA o que acaba por construir saberes diferenciados. Além disso, a diferenciação pode ser percebida pela ênfase dada por Mnyah, Phindile e Dladla ao trabalho investigatório, que segundo eles, caberia apenas aos funcionários desse órgão. Dessa maneira, podemos falar em profissionalização na medida em que os funcionários se diferenciam pelas atividades singulares que desenvolvem em cada órgão estatal. Abaixo seguem quatro cartões dos funcionários do governo demonstrando que a diferenciação entre os que trabalham para a Comissão e os que trabalham para o DLA são visíveis no cartão de visita dos funcionários. Os símbolos dos órgãos são diferentes, apesar de ambos vincularem-se ao Ministério de Agricultura e Assuntos Fundiários.



Figura 5- Comparação entre os cartões de visitas dos Funcionários do DLA e da Comissão

Analisando a narrativa dos funcionários do governo e os obstáculos enfrentados durante o trabalho de negociação, percebe-se que a mediação tornou-se um *modus operandi* do governo. Phindile Kumalo, Dumisani Zuma, Patrick Masoka realizavam visitas a fazendas, interagindo com grupos e famílias atingidos pelas leis racialistas do apartheid durante o tempo que trabalhavam na AFRA. Os ativistas colhiam histórias orais dos moradores e informavam-nos sobre os direitos e as opções de recursos oferecidos pelo governo. As experiências dessas visitas contribuíram para perceberem a limitação das legislações e engajarem-se em modificar a burocracia fundiária. Quando aqueles sujeitos transformam-se em funcionários do governo, as visitas as fazendas permanecem em seu cotidiano, assim como as tentativas de negociação com os fazendeiros brancos. No entanto, o que se percebe é um desejo que ultrapassa um trabalho de mediação. Os funcionários no governo não podem ser vistos, no contexto sul-africano, somente como detentores de um saber específico e responsáveis pela ligação entre dois mundos distintos. Os sujeitos que trabalham para o Departamento de Assuntos Fundiários lidam com o encaixe de sujeitos em categorias tendo em vista dar o

benefício aos seus possíveis beneficiários. Mais do que transformar os indivíduos em beneficiários, eles transformam o próprio governo, na medida em que enfrentam obstáculos em reconhecer um certo grupo de pessoas em reivindicantes legítimos. A maioria dos funcionários enunciou que o trabalho de mediação era uma idealização, já que na prática o desentendimento com os fazendeiros e com os reivindicantes era uma situação recorrente.

Se tomarmos como mediados o Estado e as pessoas, perceberemos que os funcionários engendram modificações no próprio Estado. Ou seja, os anseios dos funcionários estão focados menos na transformação daqueles que assistem do que nos esforços de reconhecimento de seus clientes em reivindicantes legítimos. Como frisei ao longo do capítulo, o funcionário detém uma *expertise*, construída durante sua história de engajamento na luta pelo direito a terra. O funcionário a utiliza para tentar produzir beneficiários, forjando alternativas políticas que serão apresentadas no capítulo a seguir. Nos últimos anos, o governo sul-africano direcionou o Programa Fundiário para pequenos agricultores. Nesse caso, as estratégias dos funcionários voltaram-se para o reconhecimento de seus clientes como futuros agricultores. O intuito é comprovar a competência dos reivindicantes como um futuro agricultor.

Se tomarmos como mediados os fazendeiros brancos e os ocupantes, moradores e trabalhadores de fazendas nota-se que os funcionários objetivam negociar um acordo com os fazendeiros, procurando por meio de instrumentos jurídicos, comprovar o direito a terra ao público que atendem. Diferentemente de uma postura técnica, burocrática e imparcial, os sujeitos que trabalham para o Estado agem com cumplicidade com os reivindicantes. Esta pode ser entendida a partir da expressão *intimidade cultural*, construída por Herzfeld.

Herzfeld (1992) realizou uma pesquisa etnográfica na Grécia moderna sobre as relações entre os oficiais do governo e os beneficiários das políticas públicas. O autor procurou compreender as práticas burocráticas dos gregos. Herzfeld diagnosticou que, na Grécia moderna, a interação entre governantes e governados pautava-se em relações de cumplicidade e indiferença que movimentavam a burocracia estatal, e acabavam por legitimar uma herança nacional por meio da *intimidade cultural*.

As reflexões de Herzfeld (1992) sobre a formação da herança nacional na Grécia moderna estão reunidas em seu livro “The social production of indifference” e serviram

de base para as críticas do autor à obra de James Scott (1998), analisada no capítulo um, que tomam corpo no artigo “Political Optics and the Occlusion of Intimate Knowledge”.

Herzfeld chama a atenção para a performance dos sujeitos, levando em consideração a intencionalidade e a afetividade dos agentes estatais que lidam com a burocracia. A aproximação com os indivíduos de carne e osso por meio de pesquisas de campo na Grécia permitiu que Herzfeld desse mais valor a relevância do contexto social, que o próprio autor chama de *intimidade cultural* entre indivíduos de uma mesma nação.

It allows for the recognition of those bureaucrats—and they are numerous—who view themselves as servants of the people and who make every effort to mitigate the harshness of laws that are not always sensitive to local particularities. It also accommodates certain other bureaucrats, those whose actions are more in keeping with the conventional stereotype, who manipulate the rules to achieve selfish ends or to avoid any form of unnecessary labor. But the important point is that in this perspective we can view both kinds of bureaucrats as agents exercising choice in varying degrees of self-awareness and for a wide range of ends. (Herzfeld, 2005:373)

Na visão de Herzfeld, a aplicabilidade da ordem burocrática se daria por meio de práticas sociais; negociações entre clientes e beneficiários nas quais valores culturais estariam em disputa. O autor sugere que na Grécia moderna, por exemplo, os efeitos da relação entre os oficiais estatais e seus clientes construíram uma *cosmologia* em que estão em jogo valores culturais comuns. Ou seja, o desempenho dos burocratas estaria relacionado ao modo como alguns sentimentos estão imbricados na cultura de uma dada região, e, em certa medida, a linguagem oficial estaria de acordo com as normas sociais da sociedade grega.

Quando olhamos para o contexto sul-africano, a relação entre funcionários e o público atendido aproxima-se de uma situação de *intimidade cultural*. O burocrata sul-africano que lida com a questão da terra compartilha um passado comum que os aproximam dos demandantes por terras. As narrativas dos sujeitos entrevistados mostram que os funcionários posicionam-se do mesmo lado dos demandantes por terras quando está em jogo o reconhecimento do direito a terra a grupos ameaçados de expulsão ou removidos durante o apartheid. Porém, deve ser levado em consideração que, ao contrário da Grécia, o Estado sul-africano foi recriado em 1994. Ou seja, nação e Estado tem outro sentido no caso-sul-africano. Foi possível constatar, por meio da pesquisa com os funcionários do departamento de assuntos fundiários, que existem situações nas quais os funcionários se posicionam contra os fazendeiros brancos, o que

denota uma postura de cumplicidade com os demandantes por terras. Em outras situações, que também envolvem a produção de beneficiários, os funcionários vivenciam dilemas que os aproximam dos fazendeiros brancos. Os questionamentos de Mnyah, Phindile, Thulani e Masoka quanto à competência dos reivindicantes em transformarem-se em agricultores demonstram que a díade indiferença/cumplicidade não dá conta de explicar as condutas dos sujeitos que trabalham para o governo, no caso sul-africano. Portanto, cabe aqui refletir sobre o espaço para a criatividade dos funcionários do governo. O intuito é fugir da homogeneização das motivações dos funcionários do governo, da burocracia estatal e do próprio conceito de Estado construído por uma sociologia ocidental.

Por ultimo, chamo a atenção para as redes de relações sociais (*Elias,1997*) existentes entre ativistas, militantes e sujeitos que trabalham para o Governo. Foi a partir das redes de relações que a própria pesquisa desenvolveu-se, tecendo contatos por meio dos laços de amizade que formam a interdependência entre ONG e governo em KwaZulu-Natal. Ou seja, continuam concorrendo aos cargos públicos sujeitos com socializações em ONGs e que usam *as redes de relações* construídas durante tais socializações como um meio para adentrar o governo. Ou seja, a trajetória dos funcionários do governo que entrei em contato durante a pesquisa de campo mostra que o Estado sul-africano continua sendo representado por sujeitos com um certo saber, apreendido durante sua experiência enquanto ativista.

4. Capítulo III - *I have to engage people to become a labour tenant*

“Bureaucratic rationality does not bother about history as such, or private family, clan or personal histories. Its memory is constituted around specific procedural rules. Its justification is an always recorded 'minute' that defined the rule in some dated meeting. Of course the file captures a history and a progression; and records how specific individuals, not as people but as cases, correspond or fail to correspond with a ruling on effective service or a progression rule.”

Ari Sitas

Voices that Reason

4.1 Introdução

Neste capítulo, procurarei expor as formas de ação construídas pelos sujeitos que trabalham para o Estado para lidar com as categorias do programa fundiário sul-africano. Como foi colocado no capítulo anterior, o principal problema enfrentado pelos funcionários do governo são as *overlapping claims*: a sobreposição de reivindicações por terra. Frente aos problemas de enquadrar indivíduos em categorias abstratas, os funcionários do governo criam alternativas para garantir a concretização dos projetos de reforma da terra. Vimos no capítulo um que esse dilema tornou-se público em 2000, após a divulgação de um relatório oficial sobre o Programa de Restituição de Terras. Durante a pesquisa que deu corpo a esta dissertação, diagnosticou-se que os sujeitos que trabalham para o Departamento e para a Comissão de Reivindicações por Terra criam alternativas para lidar com a rigidez das categorias estatais. Nesse capítulo, serão descritas as alternativas coletivas e individuais para lidar com o problema das *overlapping claims*. As alternativas coletivas serão: a greve dos funcionários da Comissão de Reivindicações por Terra; a greve dos funcionários do DLA; a contratação de empresas terceirizadas na mediação de conflitos; e a junção de reivindicantes diferenciados num mesmo projeto agrário. As alternativas individuais apresentadas

nesse capítulo são: a transformação de Mnagaliso Kubekha em agricultor rural; a instrumentalização das redes de relações sociais; e o trabalho de negociação com o fazendeiro branco.

No capítulo dois, mostramos que os funcionários criam significados diferenciados para as classificações do programa de terras, chamando a atenção para a maleabilidade das categorias. Nesse capítulo será evidenciado a criatividade desses sujeitos atrelado a sua *expertise* (habilidade diferenciada) que permite ao funcionário construir alternativas possíveis para a produção de beneficiários. Com relação a criatividade dos agentes, Li (2005), no artigo “Beyond the State and failure schemes” procura dialogar com a obra de Scott (1998) “Seeing Like a State”, evidenciando o caráter criativo do conhecimento prático (*métis*) daqueles que lidam diariamente com a implementação de políticas públicas. A autora destaca a produção contínua de modos de agir engendradas pelas experiências associadas às interações cotidianas entre governo e pessoas. Assim como Li (2005), compreendemos os sujeitos que trabalham para o governo como agentes produtores de saberes criativos para lidar com a *legibilidade* (Scott,1998) estatal.

A percepção das formas de agir criativas dos funcionários tornou-se possível pelo acompanhamento dos funcionários em suas atividades dentro e fora dos órgãos públicos. Optou-se por uma metodologia capaz de abarcar os sujeitos de pesquisa em diversas esferas de ação, procurando englobar situações diferenciadas do dia-a-dia dos funcionários. Borges (2005) emprega uma etnografia diferenciada, de longa-duração, que a permitiu perceber o “engajamento” de empregados políticos do Hotel Popular da Central do Brasil, no município do Rio de Janeiro. Por meio da metodologia utilizada Borges notou que:

[E]ngana-se quem pensa que o trabalho de pessoas como Aloísio restringe-se ao ambiente do Hotel, ao turno da noite. É durante o dia, fora dali, que suas principais atividades se desenrolam: o Palácio das Laranjeiras (sede do governo do estado) é um lugar de sua peregrinação constante, assim como os gabinetes de seus vereadores e deputados nas respectivas câmaras legislativas. Além disso, os funcionários comparecem a solenidades diversas, normalmente eventos como inaugurações de projetos que saem das mãos de seus vereadores ou deputados, da pasta de seu secretário ou a obras da governadora Rosinha.¹⁵ Nos finais de semana, o trabalho deles se intensifica: numa sexta-feira à noite, cansada da árdua semana, Rafaela, a outra administradora do Hotel, preparava-se para, no dia seguinte, às 7 horas da manhã, comparecer a uma inauguração. Em eventos desse tipo se faz presente uma multidão de pessoas como ela – uns vestidos com bonés e camisetas, portando faixas e cartazes, espremidos em ônibus fretados; outros calçando sapatos caros, dirigindo seus carros modernos e falando ao celular; todos articulando o bom andar dos acontecimentos. A participação dos empregados na política em todas essas ocasiões constitui, antes que uma

ponte para fora (para a sociedade), um amálgama indicativo da densidade e perenidade dos laços políticos dos que governam (sejam como políticos eleitos sejam como empregados eleitos por políticos) Borges,2005:102).

O método empregado pela pesquisadora possibilitou a percepção dos laços políticos dos indivíduos que ocupam posições no governo. Inspirada na metodologia de Borges, minha pesquisa procurou desvendar os laços sociais existentes entre governo, ONG e pessoas. Ao tratar das alternativas individuais dos sujeitos que trabalham para o DLA, procurarei analisar o modo como as redes de relações sociais entre funcionários, ativistas e militantes transformam-se num veículo para viabilizar a produção de beneficiários.

Os dados apresentados nesse capítulo foram coletados durante as entrevistas realizadas com os funcionários e em dois eventos que presenciei que fizeram parte do trabalho de campo. A observação etnográfica dos eventos permitiu-me perceber as estratégias que são postas em prática quando está em jogo produzir beneficiários.

4.2 Overlapping de departamentos

Como consta no capítulo um, os órgãos públicos que lidam com a questão da terra complexificam-se ao longo do Estado sul-africano. A Comissão de Reivindicações por Terra vem se constituindo como um órgão mais centralizado com menos funcionários em seu quadro administrativo. O (DLA) Departamento de Assuntos Fundiários descentraliza-se com a abertura de escritórios locais, funcionando com maior número de funcionários⁶⁰.

A tensão entre os aparatos burocráticos mantém a distinção com que o Estado lida com cada tipo de reivindicante e repercute na diferenciação entre os beneficiários. Os conflitos entre os sujeitos de cada aparato surgiram em 1996 (Walker,2008; DLA,1996), no primeiro ano de funcionamento dos escritórios provinciais. Enquanto a Comissão de Reivindicações por Terra lidava com sujeitos que eram vistos pelo Estado como “*formers holders of property*” (James, 2007:30), os funcionários do Departamento de Assuntos Fundiários assistiam àqueles que tinham menos recursos. Ainda hoje os

⁶⁰ Na província de KwaZulu-Natal, é nítida a diferença entre o DLA e a Comissão de Reivindicações por Terra. Os escritórios locais do DLA, incluindo a sede em Pietermaritzburg obedecem ao padrão dos demais prédios do governo. A sede do DLA da capital localiza-se ao lado dos demais departamentos do governo, sem destoar da arquitetura das outras construções. Os escritórios de Newcastle e de Ladysmith funcionam em casas térreo próximos aos centros comerciais de cada cidade. A Comissão de Reivindicações por Terra de KwaZulu-Natal ganhou um prédio novo no último ano. É uma construção de quatro andares com a fachada espelhada em tom rosado.

reivindicantes que se inscreveram no Programa de Restituição em 1998 e passaram pela verificação da Comissão são considerados pelo governo como os proprietários originais de uma terra. Indivíduos que lutam pela posse da terra narram o sentimento de distinção e desigualdade engendrado pelas distintas categorias estatais.

I don't want even to talk about something happening here at Impendle. We thought everything would be simply as it was promised by government officials from DLA. However things turned out to be a nightmare after we found out that there is a restitution claim in this area. Government departments – DLA, RLCC, Ezemvelo and Agriculture – are playing games with us. “We are not sure about our future. These departments are not consulting with us as labour tenants who have lodged claims, and every consultation done is with Restitution claimants. I don't know whether it's because their claim is better than ours (Trecho da entrevista com Zukwa Madlala feita por Bekhi Ndlelda publicado no periódico AFRA News, em dezembro de 2006).

Bekhi Ndledla ativista da AFRA que lida diariamente com as *overlapping claims* chama a atenção para o conflito entre os dois setores do governo: “The issue of overlapping claims has become a struggle for both sections of the DLA in KZN” (Ndledla, dezembro de 2006).

As formas de ação coletivas que marcam a distinção e disputa de posição entre os dois órgãos burocráticos são as greves realizadas pelos funcionários ocorridas separadamente e por diferentes motivos. A primeira manifestação que ocorreu durante o período do trabalho de campo foi a dos funcionários da Comissão de Reivindicações por Terra no dia 27 de fevereiro de 2009. A segunda mobilização foi a greve realizada pelos funcionários do DLA de KwaZulu-Natal no dia 26 de março de 2009.

4.2.1. Mobilizações coletivas

The protest of land claims workers

A greve dos funcionários da Comissão de Reivindicações por Terra ocorreu devido ao retorno da comissionária chefe regional de KwaZulu-Natal Ms. Sduduzile Sosibo. No dia 27 de fevereiro de 2009, os funcionários do escritório da província, localizado em Pietermaritzburg, fecharam as portas da Comissão e reuniram-se no estacionamento do prédio, tendo em vista forçar o comissionário chefe do órgão a impedir a volta da comissionária regional, acusada de corrupção e abuso de poder.



PHOTO: THANDO MGAGA

Staff at the Land Affairs Department in the city protest outside the building after they heard a rumour that former KwaZulu-Natal land commissioner Siduduzile Sosibo, was going to be reinstated.

Land Affairs workers demand to be addressed on rumours of reinstatement of suspended manager

THANDO MGAGA

WORKERS at the land claims office in Pietermaritzburg stopped work yesterday and demanded to be addressed by management on the outcome of an investigation into issues including alleged abuse of power by suspended regional commissioner Siduduzile Mayo Sosibo.

The workers also claimed that a rumour has been circulating at the local land claims office that Sosibo has been representing the office in presentations in Pretoria and will be reinstated as KZN commissioner.

Regional secretary for the National Education, Health and Allied Workers' Union (Nehawu),

Khaye Nkwanyana, said that the workers brought the rumours and the demands for the release of the report on the outcome of the investigation to the union's attention. Subsequently a letter calling for a senior manager at the national land claims office to address the workers' concerns was sent.

"The concerns of the workers are genuine. We signed a memorandum of understanding last year with land claims calling for Sosibo to go and that she should be investigated and then we hear that she is still representing the office. This is in breach of the memorandum," said Nkwanyana.

He said the workers were well

within their rights to demand the outcome of the investigation by the Land Affairs Department that included alleged abuse of power, poor performance on the part of Sosibo and favouritism.

The workers told *The Witness* yesterday that they will be going back to work today after being addressed by acting chief land claims commissioner, Blessing Mphela.

The Witness learnt that Mphela told the workers that the report on the outcome of the investigation will be discussed on Monday next week and a meeting will be scheduled afterwards with the workers about the findings.

However, the workers said the

topic of Sosibo's rumoured reinstatement and whether or not she was still representing the local office were not discussed.

Attempts to get comment from the national land claims office were unsuccessful at the time of going to print.

Sosibo was also accused of bungling land claims. She came under fire in recent months after the KZN Growth Coalition sent Premier S'bu Ndebele a dossier containing land claims that she allegedly stalled. The dossier also alleged that Sosibo cancelled meetings and did not answer correspondence. It further cited alleged "obstructive behaviour".

thandom@witness.co.za

Figura 6. Greve dos funcionários da Comissão de Reivindicações por Terra (27 de fevereiro de 2009)
Fonte: The Witness, 28 de fevereiro de 2009)

Nesse dia, estava agendada para as dez da manhã minha segunda entrevista com Phindile Kumalo, funcionária da Comissão. Quando cheguei ao escritório, informaram-me que estava ocorrendo uma reunião de emergência entre todos os que trabalham para esse apertado burocrático. À tarde ao telefone, Phindile me informou sobre a manifestação. No dia seguinte, a greve virou notícia de jornal. Na mídia de papel regional "The Witness", a manifestação ganhou meia página. Na manchete, os

funcionários da Comissão foram referidos como funcionários do DLA, já que a comissão esta vinculada ao Departamento de Assuntos Fundiários. Os sujeitos que trabalhavam para a Comissão temiam a volta da comissionária ao escritório, a qual estava respondendo processo por agir por interesses pessoais e prejudicar o funcionamento do órgão público.

Observando a fotografia que ilustra a manifestação, percebe-se que os funcionários dançavam e cantavam durante a manifestação. Os grevistas vestiam roupas comuns e não portavam qualquer tipo de cartaz ou facha. Além da paralisação, foi entregue um memorando ao comissionário nacional, pleiteando a suspensão do retorno imediato de Sosibo.

A greve dos funcionários do DLA

No dia 26 de março de 2009, ocorreu a greve dos funcionários do Departamento de Assuntos Fundiários lotados nos escritórios da província de KwaZulu-Natal. Recebi a informação sobre a mobilização no começo da manhã por meio de Dumisani Xulu, funcionário do DLA de Ladysmith. No dia anterior, fui com Thobekile(uma das lideres do LPM (Landless People's Movement)) num julgamento de um morador de fazenda. Dumisani também estava presente na Corte, solicitado pela própria líder que nos apresentou. O funcionário me avisou por telefone da mobilização na sede do DLA de Pietermaritzburg, no dia seguinte após nosso primeiro encontro na Corte. O funcionário apenas me sugeriu que fosse até a sede do DLA para ver o que estava havendo, sem fazer comentários relativos a greve, mesmo que a manifestação tenha sido combinada entre os funcionários dias antes.

Os manifestantes reuniram-se em frente ao prédio principal do DLA da capital da província. Eles bloquearam a entrada dos funcionários no prédio, impedindo o funcionamento do Departamento naquele dia. A maior parte dos grevistas vestia camisetas e bonés do DLA, parecendo uniformizados. “Getting People Back to the Land”: lia-se no uniforme dos funcionários. Havia cartazes espalhados na grade do prédio e outros dizeres pendurados no corpo dos manifestantes. Os grevistas reivindicavam aumento de salários e pagamento de hora extra. A mobilização era contra a diferença salarial entre os funcionários da Comissão de Reivindicações por Terra e do DLA. A ação coletiva durou sete horas: teve início às oito da manhã e terminou às três da tarde, após os grevistas conseguirem uma reunião com um representante da Ministra de Agricultura e Assuntos Fundiários. Durante a manifestação, os funcionários cantavam e dançavam em *isizulu*. Dumisani Zuma, funcionário do DLA de Newcastle,

assumiu a voz durante os cânticos, comportando-se como um dos líderes da manifestação. Vez ou outra Dumisani gritava: AMANDLA! (O poder é de quem?) Os grevistas respondiam AWETU! (O poder é do Povo). As duas expressões eram comumente usadas pelos negros na luta contra o *apartheid*. De acordo com Rosa e Borges, que realizam trabalho de campo de longa duração na África do Sul, nas manifestações do LPM (Landless People's Movement), os militantes cantavam e dançavam como forma de protesto. Durante minha pesquisa de campo, eu presenciei a marcha dos moradores de Ritvilei (Região próxima a Pietermaritzburg) apoiado pelo movimento social do ABahlali⁶¹ que reclamavam acerca da lentidão do processo contra um fazendeiro branco da região. Os cânticos enunciados na marcha eram similares aos ecoados durante a manifestação dos funcionários do DLA.

Sendo assim, nota-se que a forma de protesto dos sujeitos que compõem o quadro administrativo do DLA de KwaZulu-Natal assemelha-se as formas de protesto dos movimentos sociais e de grupos apoiados por ONGs que lidam com o tema da terra.

Voltando à greve realizada pelos sujeitos que trabalhavam para o DLA, os funcionários construíram um documento, o qual continha os diálogos tidos com o Departamento Nacional de Assuntos Fundiários e as demandas dos grevistas, com o intuito de entregar ao representante sênior do Departamento. Segue abaixo o documento:

KZN PLRO STAFF DEMANDS TO THE DIRECTOR GENERAL OF THE DEPARTMENT OF LAND AFFAIRS

BACKGROUND:

- 1) In may 2008, we as PLRO staff became aware that our counterparts in the RLCC had received increases to the effect that all salaries were adjusted to the 8 notch

⁶¹ O movimento social dos Abahlali, criado em 2005, atua na região de KwaZulu-Natal. Os militantes reivindicam direitos a terra e a moradia. “The movement’s key demand is for ‘Land & Housing in the City’ but it has also successfully politicised and fought for an end to forced removals and for access to education and the provision of water, electricity, sanitation, health care and refuse removal as well as bottom up popular democracy” (Fonte:< <http://www.abahlali.org/node/16>>). Assim como o LPM(Landless People’s Movement), os Abahlali são apoiados por ONGs rurais. Os ativistas da CLP(Church Land Programme) mantém relações com os militantes desse movimento, auxiliando-os em marchas e outras formas de protesto

- 2) As PLRO staff we were obviously aggrieved as we believe that the decision was not only unfair but undermined the work that we do and therefore the staff request a 12 Notch increase considering the amount of work conducted by them
- 3) We lodged a query in this regard with the then Acting Chief Director: A Madhanpall
- 4) The then Acting Chief Director: A Madhanpall informed us that our issue was escalated to National Office(Office of the Director General). No responses were received by employees from Senior Management headed by the Director General Mr Thozamile Gwanya
- 5) This Issue was raised on the first of July 2008 in the presence of the Director General: Mr T Gwanya and Deputy Director General (LTR): Mr M Shabane on the Day in which the Chief Director , Mrs A N Zondi was formally introduced to the staff.
- 6) The Director General: Mr T Gwanya promised the staff that he was going to prioritize this issue.30 days lapsed and no formal response was given to staff.
- 7) The PLRO staff then lodged a formal grievance through the two major Unions representing employees within the Department. Those unions are PSA and NEHAWU
- 8) Since the matter was escalated to the Department following a formal process, the Unions (PSA & Newawu) have failed to report to employees on how they have so far handled the matter.
- 9) On the 17 of September 2008, The Deputy Director General(LTR) – Mr Shabane & Deputy Director General (HR): Mr A Van Staden, were delegated by the Director General: Mr T Gwanya to come and meet the staff to justify their unfair imposition of the notch 8 increase to RLCC employees without regard to PLRO staff.
- 10) Both the DDG(LTR) & DDG(HR) gave the staff explanations that did not satisfy the staff and were found to be silly at Best arrogant. They further indicated that they wanted the matter resolved but had proposals to put on the table
- 11) On 17 November 2008 the PLRO staff then requested a meeting with the Provincial MANCO to raise the increase (NOtches) issue with various other Operational Issues. The Provincial MANCO was requested to respond by end of January 2009. To date, no response have been recieved PLRO MANCO.
- 12) The Minister of Agriculture and Land Affairs , the DDG LTR Mr Shabane and the then COO Mr Moshe Swartz visited the KZN: PLRO on the 17 of December 2008. Amongst ohter issues that the Minister wanted to adress was the 12 Notch increase. To the surprise of the staff delegated, the Minister was not aware of the 12 Notch issue.AS the unions had strongly urged staff not to engage further with either the Minister or top management on teh issue as they were successfully handling the matter. However the employer remains adamant that the matter had not been formally lodged with teh Department. The minister therefore promised to come back and adress teh staff by February 2009. To date, the Minister has not fulfilled her promise.

- 13) Subsequent to this, the Department of Land Affairs unilaterally embarked on a Restructuring Programme where posts were amalgamated to suite the new structural changes and avoid resolving its problems. E.g. Notch 12 grievances
- 14) This amalgamation of posts has resulted in abnormalities in responsibility lines leaving people on the same level having different authority levels.
- 15) The issue of the staff members not being affected by upgrades and their counterparts at the RLCC still enjoys the 8 Notch benefit has not been resolved through the restructuring process
- 16) National Office (Corporate Services) has failed to provide guidance on how Work plans and performance contracts are structured which result in the non existence of JOB DESCRIPTIONS in the Department.

26 March 2009 ACTION

The action taken by staff on the 26 of March 2009 is due to the frustration with the Department of Land Affairs , the KZN: PLRO Management and above mentioned Unions. The employees feel very much cheated, especially by Unions who continue to draw membership fees from members without proper performance in return.

The employees have therefore embarked on na indefinite action to force the Department to adequately attend to these above issues. Staff understands and appreciate that this action affects service delivery and place the most vulnerable citizens in danger of evictions from farms.

STAFF RESOLUTION:

The staff has resolved to enter into a go slow with effect from 27 of March 2009 UNTIL all the issues raised above and presented are dealt with to the satisfaction of all KwaZulu-Natal: Provincial Land Reform Office staff members.

Signature: Department's Senior Management Representative

Date:

No documento dos grevistas, fica claro que os funcionários sentem-se injustos com relação à posição diferenciada que ocupam em relação ao staff da Comissão de Reivindicações por Terra. A greve foi uma alternativa dos funcionários de modificar o lugar que ocupam na disputa pelos recursos do Estado. Para que suas demandas fossem atendidas, a estratégia dos funcionários foi o freio nos projetos de transferência de terras em curso nos escritórios de KwaZulu-Natal. Na primeira sessão do documento, os grevistas evidenciam as tentativas do staff de exigir do governo uma equalização de bonificações salariais e a inércia dos diretores do DLA nacional em reconhecer os direitos dos empregados.

A estratégia dos reivindicantes era paralisar temporariamente as atividades do Departamento de Assuntos Fundiários, no período de pressão do governo das metas estipuladas para dezembro de 2008. Utilizando a paralisação como instrumento de pressão, os funcionários causariam repercussões a nível nacional, já que interromperam o andamento dos projetos por um dia. Com esta ação, os manifestantes atingiriam o planejamento feito pelo Departamento Nacional de alcançar um número x de projetos finalizados até o dia 31 de março, números que estavam sendo usados pelo governo (ANC) na campanha eleitoral daquele ano. Era a partir do freio no engajamento dos funcionários nos projetos que estes tentavam demonstrar a legitimidade e relevância do trabalho do staff do DLA de KwaZulu-Natal.

Ao final do documento, os funcionários reconhecem que os mais atingidos com a paralisação seriam os indivíduos assistidos por eles, os ameaçados de expulsão das fazendas dos brancos.

Diferentemente da manchete de jornal do dia 27 de fevereiro, que retratava a manifestação dos funcionários da Comissão, a greve dos sujeitos que trabalham para o DLA de KwaZulu-Natal foi noticiado apenas numa nota de jornal. Apesar da organização dos funcionários e da presença da imprensa durante a greve, a manifestação não teve as mesmas repercussões midiáticas comparadas a paralisação dos funcionários da Comissão de Reivindicações por Terra. Isso demonstra que a Comissão e os beneficiários que este órgão defende têm mais prestígio que o público atendido pelos funcionários do DLA.

A ação que modificou o cotidiano dos funcionários do DLA foi uma alternativa construída coletivamente pelos sujeitos que trabalham para o DLA para pressionar o Estado a cerca da distinção feita pelo próprio entre aqueles que representam os reivindicantes por restituição e os que assistem aos não incluídos nessa categoria.

4.2.2. As empresas de mediação de conflitos

Mediante o conflito que se estabeleceu entre os dois órgãos burocráticos (DLA e CRLR) durante o desenrolar do programa de terras, formalizou-se uma forma de agir pra lidar com as disputas por determinadas porções de terras. As reuniões entre os funcionários dos dois órgãos seriam mediadas por organizações especializadas em negociação de conflitos.

De acordo com o que me foi dito por Dumisani Zuma (funcionário do DLA de Newcastle) e Phindile Kumalo(funcionária da Comissão), a contratação de uma empresa

privada para intermediar as reuniões entre o DLA e a Comissão de Reivindicações por Terra era uma tentativa de entendimento entre os órgãos. Os funcionários reuniam-se por meio de um encontro formal, viabilizado por uma agência contratada pelo governo, para lidar com situações de conflito. Os dois órgãos governamentais relacionar-se-iam por meio de uma empresa que, segundo Dumisani, seria especializada. “We need a person who have a kind of expertise to do the contacts inside the government” (Dumisani Zuma, março de 2009). A manobra tornou-se formal com a promulgação de uma ementa constitucional do Ato de Restituição de 1994. A ementa garantia a possibilidade de contratação de um mediador para solucionar o problema das *overlapping claims*, assegurando legalidade à saída criada para lidar com a tensão entre os órgãos:

Appointment of persons to assist Commission on ad hoc basis

9. (1) The Chief Land Claims Commissioner may from time to time- (a) appoint one or more persons with particular knowledge or specific expertise relevant to the achievement of the Commission's objects to advise the Commission regarding any matter connected with the performance of its functions; (b) appoint one or more persons with specific expertise in relation to dispute resolution to facilitate meetings of interested parties, mediate and settle disputes, and report to the Commission in writing on the outcome of such negotiations; (c) request any government department, provincial administration, local authority or person in the service of the State, a province or local authority who has particular knowledge or specific expertise to advise the Commission regarding any matter connected with the performance of its functions.

Mediation

13. (1) If at any stage during the course of the Commission's investigation it becomes evident that- (a) there are two or more competing claims to a particular right in land; (b) in the case of a community claim, there are competing groups within the claimant community making resolution of the claim difficult; (c) where the land which is subject to the claim is not state-owned land, the owner or holder of rights in such land is opposed to the claim; or (d) there is any other issue which might usefully be resolved through mediation and negotiation, the Chief Land Claims Commissioner may direct the parties concerned to attempt to settle their dispute through a process of mediation and negotiation. (2) (a) A direction contemplated in subsection (1) shall be made in a written notice specifying the time when and the place where such process is to start. (b) The Chief Land Claims Commissioner shall appoint a mediator to chair the first meeting between the parties: Provided that the parties may at any time during the course of mediation or negotiation by agreement appoint another person to mediate the dispute. (3) A person appointed by the Chief Land Claims Commissioner in terms of subsection (2)(b) shall either be an officer contemplated in section 8 who is a fit and proper person to conduct such a process of mediation and negotiation or an independent mediator contemplated in section 9(1)(b). (4) All discussions taking place and all disclosures and submissions made during the mediation process shall be privileged, unless the parties agree to the contrary. (República da África do Sul, Restitution Act amendment, 2003)

A legislação prescrevia a interferência de sujeitos com uma determinada *expertise*, como lobistas ou ativistas especializados em negociações, para mediar a relação entre os dois órgãos do governo que lidam com o tema da terra.

4.2.3 Unindo *labour tenants* e reivindicantes por restituição

Outra alternativa construída para driblar as situações de *overlapping claims* em KwaZulu-Natal era a junção de reivindicantes num projeto comum de desenvolvimento rural, reunindo recursos do programa de reforma da terra e do programa de restituição.

O projeto de Ingogo

There are numerous cases where claims under these two Acts (Restitution Act and Labour Tenants Act) overlap in KZN, and where the rising confusion from both Departments' officials filters down to the communities. Some classic examples of overlapping claims are Gongolo in the Estcourt area, Ingogo in Newcastle and Impendle State Land at Impendle (AFRA News, dezembro de 2006:2).

Ingogo, que situa-se próximo a Newcastle, é um vilarejo que contém uma rua principal, local que concentra o comércio e a sede dos serviços públicos à população: Departamento de Polícia e escola primária. Muitas terras desse vilarejo são de propriedade de brancos. Nessas fazendas, muitas famílias residem a mais de duas gerações, antes mesmo desta terra tornar-se uma fazenda. Existem múltiplas possibilidades de vínculos da família com o fazendeiro branco. Algumas trabalham para o fazendeiro, e outras apenas residem na propriedade. Na maioria dos casos, o fazendeiro posiciona-se contra a permanência dos sujeitos em sua propriedade, ameaçando constantemente os moradores de expulsão. Estes, dificilmente, possuem instrumentos e recursos para atestar o direito a posse daquela terra, já que perderam o prazo para se inscreverem como *labour tenants*. Algumas dessas fazendas estão sendo reivindicadas por antigos proprietários negros que foram removidos durante o apartheid, principalmente na década de sessenta e oitenta. Além das reivindicações de restituição, trabalhadores e filhos de trabalhadores alistaram-se no DLA como *labour tenants*, reivindicando o direito à posse da terra. Desse modo, assim como as demais regiões de KwaZulu-Natal (Cato Menor, Cremin, Charlestown), Ingogo era palco de disputa entre diversos agentes sociais.

Segundo as informações de Mangaliso Kubheka, o Departamento de Assuntos Fundiários de Newcatle havia agrupado vários reivindicantes num mesmo projeto de

desenvolvimento rural, a fim de vencer os conflitos entre demandantes por restituição e *labour tenants*. Os funcionários do governo reuniram centenas de famílias que competiam ao direito de *labour tenancy* com famílias que estavam sendo assistidas pela Comissão de Reivindicações por Terra numa mesma associação jurídica. Ainda segundo o militante, no total, dez pessoas foram eleitas *trustees*, representando centenas de famílias. Sete deles eram beneficiários por restituição e três deles foram reconhecidos como *labour tenants*. Com recursos do DLA e da Comissão, o governo comprou três fazendas na região, formando um grande projeto. Thulani Zungu, sujeito que trabalhava para o DLA de Newcastle, representava o direito desses *labour tenants* de Ingogo. Conforme o que me disse Thulani quando o entrevistei: “What we are trying here (DLA) is to join the labour tenancy and the restitution to become one big project” (Thulani Zungu, março de 2009). Thulani Zungu, era um dos que lutava pela união dos reivindicantes, engajando-se no reconhecimento de Mangaliso e dos outros *labour tenants* como representantes legítimos do projeto. Na concepção do funcionário, a formação da *Trust* era o modo de fazer dar certo a união entre os reivindicantes. “If we put two people together on the claim, who is going to lead this? They must form a community” (*Op. Cit*).

Por outro lado, os indivíduos reunidos pelo DLA no projeto, apesar de aceitarem a alternativa de unir-se a outros tipos de reivindicantes, estavam receosos da estratégia do DLA. “DLA put the people together, but each family has a different history”⁶². De acordo com Mangaliso, os reivindicantes por restituição não se interessavam em retornar para Ingogo. A maioria deles não pretendia abandonar a vida que construíram na cidade. Já os trabalhadores e moradores de fazendas (categorizados pelo governo de *labour tenants*, *farm-dwellers* e *occupiers*, seguindo a ordem de legitimidade dada pelo Estado), desejavam permanecer na terra⁶³.

A união de reivindicantes por terra ocorria em outras regiões da província de KwaZulu-Natal. Sbu Dladla, funcionário da Comissão de Reivindicações por Terra, também mencionou a estratégia de união dos demandantes numa grande reivindicação: “The labour tenants are restitution claimants too. When we put claimants together, the money come from both sides of government” (Dladla, março de 2009). Há 14 anos atrás

⁶² Entrevista com um dos representantes dos *labour tenants*, amigos de Mangaliso Kubheka.

⁶³ Durante o tempo que passei com Mangaliso Kubheka, o líder deixava claro que estava “disposto” a usar a terra, cultivando animais e produzindo alimentos.

em seis de março de 1995, Derek Hanekom, primeiro ministro de Agricultura e Assuntos Fundiários ressaltava a diferença entre os reivindicantes e pedia a atenção dos sujeitos que trabalhavam para a Comissão de Reivindicações por Terra para distinguir os demandantes por restituição dos “illegitimate claims that will clog the system”⁶⁴. A narrativa de Sbu Dladla comparada ao discurso de Hanekom demonstra as transformações da burocracia fundiária por meio das interações entre funcionários, reivindicantes e ativistas e a criação de alternativas possíveis para o obstáculo das *overlapping claims*.

Além disso, nota-se que tanto os funcionários do DLA (Thulani Zungu) quanto os funcionários da Comissão (Sbu Dladla) realizavam a junção de reivindicantes para ultrapassar a situação de *overlapping claims*. A expectativa dos funcionários do governo era que a formação da *Trust* conferisse união ao grupo e, conseqüentemente, sucesso do projeto desenvolvido pelo governo.

As alternativas coletivas encontradas pelo governo para vencer as situações de *overlapping claims* foram recebidas com críticas pelos ativistas da AFRA. Em artigo publicado na AFRA News, Bheki Ndledla argumentava que as ações dos órgãos do governo que lidam com o Programa Fundiário não exterminavam a situação de *overlapping claims*. Apenas criariam expectativas entre os reivindicantes.

The origin of difficulties with overlapping claims is the lack of collective approach or strategy between the Department of Land Affairs (DLA) and the RLCC in dealing with them. Also, through the likes of the Agri-BEE policy, government has created expectations amongst communities that real opportunity exists for them to become small farmers and thereby to sustain their livelihoods. Yet there is a lack of implementation strategy with regard to the new policies and processing of claims(*ibidem*:2).

Por outro lado, para o governo, a alternativa de juntar os reivindicantes, poderia contribuir para acelerar a implementação dos projetos fundiários, e o cumprimento das metas estipuladas anualmente pelo Ministério de Agricultura e Assuntos Fundiários.

As três estratégias apresentadas são alternativas formalmente reconhecidas pelo governo, já que se transformaram, ao longo dos anos, como formas de ação acessadas pelos sujeitos que trabalham para os órgãos públicos que lidam com o tema da terra.

⁶⁴ Derek Hanekom, discurso realizado durante o almoço oficial da primeira sessão de trabalho da Comissão de Restituição dos Direitos a Terra, 6 de março de 1995, Pretoria.

Pode-se perceber que o protesto dos funcionários contribuiu para legitimar tanto os funcionários do DLA e da Comissão de Reivindicações por Terra como os grupos que transformam-se em beneficiários por meio desses indivíduos, possibilitando, mesmo que indiretamente, a possibilidade de mudança na hierarquia dos reivindicantes. A demanda por aumento de salários dos funcionários do DLA de KwaZulu-Natal contribui para a legitimação das pessoas assistidas por estes sujeitos, driblando as situações de *overlapping claims*.

A segunda alternativa coletiva descrita foi a contratação de empresas terceirizadas para negociar os conflitos entre os órgãos do governo. Nesse caso, a solução dos obstáculos enfrentados por um Estado em desenvolvimento envolve agentes não estatais, significando, mais uma vez, que o Estado se movimenta e se complexifica pela interdependência entre ONG e Estado, já que os mediadores contratados são, na maioria das vezes, ativistas ou empresários que fazem parte da rede de relações sociais dos funcionários do governo.

A terceira alternativa apresentada foi a junção de demandantes num mesmo projeto de reforma agrária. A estratégia é a única, das apresentadas acima, que se caracteriza como uma ação concreta para driblar a situação de *overlapping claim*. A união de *labour tenants* e reivindicantes por restituição demonstra que o grau de legitimidade dos primeiros perante o Estado vem se transformando ao longo dos anos. O que está em jogo, tanto na opção de reunir os reivindicantes como no caso da greve, é a competição de recursos entre os dois aparatos burocráticos.

4.3 Criando alternativas para as *overlapping claims*

Como foi apresentado no capítulo anterior, cada funcionário, devido suas experiências sociais singulares, formula um significado distinto para as categorias estatais. Por meio de um dilema *a priori* comum a todos os sujeitos que lidam com o tema da terra na África do Sul, cada funcionário constrói uma alternativa para driblar o problema das *overlapping claims*. O objetivo nesta seção é mostrar a ligação entre a *expertise* do funcionário, a rede de relações sociais na qual ele está inserido e a alternativa viabilizada pelo funcionário para a produção de beneficiários por terras.

4.3.1 A transformação de Mangaliso Kubekha em agricultor

Quando cheguei à África do Sul em fevereiro de 2009, recebi a notícia que um dos líderes do movimento sem-terra (LPM) de KwaZulu-Natal havia recebido uma fazenda do governo. Há alguns anos, Mangaliso inscreveu-se no programa de terras por meio de seu pai, que podia ser categorizado como *labour tenant*. Antes de conhecer a fazenda de Mangaliso, fui informada que a terra que ele havia recebido não era a terra que reivindicara como tendo direitos de posse. Como vimos no capítulo um, as famílias tinham até 2001 para inscrever-se no DLA como candidatos ao direito de *labour tenancy*. A família de Mangaliso abriu um pedido no DLA, devido às relações de trabalho de seu pai com o fazendeiro branco, que comprou a propriedade onde a família de Mangaliso residia. Mangaliso era o filho mais velho e decidiu retornar para a terra que nasceu, porção que fazia parte da área que estava sendo reivindicada por um *inkosi* (liderança tradicional) do próprio clã de Mangaliso, que lutava junto à Comissão de Reivindicações por Terra pela restituição de toda a região de Ingogo.

A terra que hoje habita Mangaliso, por exemplo, pertencera no passado a seu avô, mas desde que seu pai se aposentou, em meados dos anos oitenta, nenhum membro da família trabalhara mais para o fazendeiro. O caso de Mangaliso envolvia mais diretamente a seu pai que vivia na terra desde que nasceu e passou a ser ameaçado de expulsão quando a fazenda foi vendida para um novo proprietário. Quando o pai faleceu, há cerca de uma década, a defesa da terra, das covas de seus familiares ali enterrados e das casas de seus irmãos, coube ao primogênito Mangaliso. Desde que tomou a frente do *homestead* de sua família ele enfrenta todo o tipo de cerceamento por parte dos proprietários. A estrada que liga sua casa à rodovia principal não recebe manutenção, suas fontes de água foram danificadas e parte de seu gado foi confiscado pelo fazendeiro porque pastava fora dos limites estabelecidos. Mangaliso começou a se envolver em ações coletivas para tentar garantir seus direitos no final da década de noventa (Rosa, 2009 c:6).

De acordo com os critérios do programa de terras, a história de Mangaliso o legitimava como *labour tenant*. O processo de Mangaliso estava sendo acompanhado por Thulani Zungu. O funcionário do governo e o líder local aparentavam ser amigos e confiar um no outro. Marcelo Rosa e Antonádia Borges (Coordenadores da pesquisa) relataram que, certa vez, encontraram com Mangaliso em sua cidade. No supermercado estava Thulani a quem Mangaliso saudou efusivamente. Depois do encontro, Mangaliso descreveu a vida pessoal de Thulani. Para ele, o funcionário do DLA que cuidava de seu caso era uma pessoa boa porque havia, assim como o próprio Mangaliso, perdido sua esposa, e tomava conta de seus filhos sozinho.

O processo de Mangaliso encontrava-se parado no DLA de Newcastle já fazia alguns anos, aguardando a decisão do fazendeiro de vender a fazenda para o Estado. Durante a entrevista com Thulani Zungu, o funcionário falou a respeito da dificuldade

em negociar com os fazendeiros brancos, proprietários da fazenda que Mangaliso havia entrado com o pedido de posse como *labour tenant*. Durante minha conversa com Thulani, o funcionário chamou atenção para sua singularidade e competência em agir a favor de Mangaliso: “ The land of Mangaliso, I was very clever to put this claim” (Thulani Zungu, março de 2009). Depois de diversas tentativas sem êxito de comprar a terra do fazendeiro, Thulani planejou outra estratégia: havia um fazendeiro interessado em vender sua terra, uma fazenda próxima à região onde o líder do LPM reivindicara o direito de *labour tenancy*. Sua intenção era comprar aquela fazenda para Mangaliso e sua família. A propriedade tinha um valor x. Cada beneficiário tinha um valor y. Para alcançar o valor da fazenda, Thulani, assim como os demais funcionários do governo que trabalhavam na transferência de terras, deveriam agrupar um dado número de pessoas num mesmo projeto e assim atingir o valor estipulado pelo fazendeiro. Para isso, o funcionário havia alistado toda a família de Mangaliso como demandante (*family trust*) e conseguiu fundos suficientes para comprar aquela fazenda para o líder.

Além disso, Thulani procurou atestar que a terra que Mangaliso reivindicava o direito de *labour tenant* era improdutiva, infértil o que significava a impossibilidade do militante de usar aquela terra para fins produtivos. Thulani comprou a fazenda que Mangaliso agora morava sob o argumento de possibilitar a transformação do demandante em um pequeno agricultor, requisito principal do recebimento do benefício atualmente. Thulani transformou Mangaliso em beneficiário por meio da redistribuição, qualificando o líder como um futuro agricultor, deixando de lado, naquela situação específica, a reivindicação de Mangaliso como *labour tenant*.

Thulani Zungu, que era um especialista em agricultura, usou sua *expertise* de duas maneiras: criando um argumento válido para desistir de negociar com o fazendeiro branco e criando uma opção ao líder do LPM para conseguir uma terra, sem precisar do reconhecimento do Estado de sua condição de *labour tenant*. A singularidade do funcionário proporcionada por outras socializações em organizações e a intimidade com o militante condicionaram, em certa medida, a criação da estratégia pelo funcionário que garantiu a transferência do benefício ao líder do LPM. Ou seja, a *métis* (Scott, 1998) construída durante o tempo que trabalhou com técnicas de cultivo do solo somadas a *métis* que se constrói na realização de seu trabalho diário para o DLA e ao compartilhamento de valores comuns com os assistidos pela política pública de terras contribuem para a criação de formas de ação inéditas, levadas a cabo pelos sujeitos que trabalham para o governo.

4.3.2 Acionando as redes de relações sociais

A relação de Thulani Zungu com Mangaliso Kubekha não se resumia ao processo de Mangaliso em andamento no DLA. O líder local do LPM mantinha relações de amizade com os funcionários do Departamento de Assuntos Fundiários de Newcastle. Há dez anos que trabalhava na região do Ingogo, defendendo o direito dos moradores e trabalhadores de fazenda. Ele era assíduo no escritório, o que possibilitava a construção de redes de relações sociais entre Mangaliso e os sujeitos que trabalhavam nesse aparato burocrático. A assiduidade do militante no Departamento relacionava-se ao trabalho conjunto realizado entre Mangaliso e os funcionários:

They(os moradores) don't believe that we are there to help them. You have to go their(na fazenda) with someone from CBO⁶⁵. For example, Mangaliso. If we come with Mangaliso, they will listen to you. Without Mangaliso, they don't. Here, in Newcastle, we have LPM, Ingogo crisis community and Danhouse. With CBOs, we make the people trust us. Because if there is a problem, the people call Mangaliso(Dumisani Xulu, abril de 2009).

O líder tornou-se um instrumento por meio do qual os funcionários se comunicavam com os moradores. Mangaliso conversava com as pessoas, encorajando-as a receber a visita dos funcionários e convencendo-as a confiar nas palavras do representante do governo.

A ajuda de uma liderança local durante a conversação com os moradores ocorre em outras regiões da província de KwaZulu-Natal. Nas proximidades de Ladysmith, Dumisani Xulu, funcionário do escritório de Ladysmith, aciona redes de relações sociais para aproximar-se dos moradores. Thobekile, líder local do LPM, é requisitada frequentemente para intermediar reuniões entre funcionários e as pessoas do lugar. Segundo o funcionário, os moradores não confiavam e não gostavam do funcionário do governo. Dumisani contou-me um caso no qual pediu a interferência de Thobekile: “I was supporting the woman. She needed legal support but these people don't want me there” (Dumisani Xulu, abril de 2009). De acordo com Dumisani Xulu, indivíduos ameaçados pelos fazendeiros de expulsão eram encaminhados ao DLA por meio de lideranças locais. Thobekile chamava-o quando necessitava a presença do governo e Dumisani acionava a ativista quando não conseguia uma relação amigável com os reivindicantes.

⁶⁵ As CBO (Community Based Organisations) eram organizações não governamentais direcionadas pelos próprios os moradores de uma determinada comunidade.

4.3.3 O trabalho de negociação com o fazendeiro branco

O trabalho convocacional de Dumisani Zuma

Dumisani Zuma, funcionário do DLA de Newcastle, era conhecido entre seus colegas como o negociador. O funcionário realizava parte de seu trabalho fora do escritório, reunindo-se com fazendeiros que desejavam vender suas propriedades pelo sistema willing-buyer/willing-seller. O intuito era, por meio do DLA, comprar a terra e transferi-la a famílias pelo programa de redistribuição. O funcionário, que mediava conflitos quando trabalhou para a AFRA, tornou-se especialista em fechar negócio com os fazendeiros brancos.

O caso que acompanhei durante o trabalho de campo foi a primeira reunião de negociação entre o fazendeiro branco (Senhor Manner) e Dumisani Zuma, realizada na fazenda do interessado. O trabalho de Dumisani dividia-se em duas partes: negociar um preço e a porção de terra que seria comprada pelo Estado e convocar os moradores e trabalhadores a transformarem-se em beneficiários do programa.

Dumisani foi à reunião acompanhado de dois estagiários do escritório do DLA. Três fazendeiros participaram do encontro. O funcionário foi levado pelos anfitriões até a porção de terra que estavam interessados em vender para o DLA. A estratégia de Dumisani era interferir no tamanho da porção de terra que estava sendo posta à venda. Segundo o funcionário do governo, o DLA não autorizaria a compra de parte de uma fazenda. Para isso, era preciso conversar com os moradores da fazenda, os que trabalhavam e os que não trabalhavam para os proprietários, e negociar com os moradores a possibilidade da mudança da região de moradia.

É importante ressaltar que, para comprar a fazenda era preciso recorrer ao *Settlement Land Acquisition Grant*. Este era o sistema estatal de distribuição de recursos para fins de reforma agrária. O mesmo usado no caso de Mangaliso. Para acessar o montante de dinheiro, Dumisani Zuma deveria alistar indivíduos que seriam transformados em beneficiários (*occupiers, labour tenants* ou *farm dwellers*). Como ele mesmo descreveu, seu trabalho assemelhava-se a uma convocação: “I have to engage people to become a labour tenant” (Dumisani Zuma, março de 2009). O drama de Dumisani era convencer os moradores a aceitar a proposta dos fazendeiros. No caso

citado acima, o fazendeiro (Senhor Manner) desejava remover as pessoas de onde elas residiam há mais de cinquenta anos e transferi-las para uma outra região⁶⁶.

O funcionário agia tendo em vista negociar com o fazendeiro uma proposta capaz de atender ambas as partes: fazendeiros e moradores. A fim de valorizar aqueles que moravam na fazenda, Dumisani destacou, durante a reunião, o vínculo daquelas famílias com o espaço que residiam. Apesar daqueles moradores não terem um pedido formal de direito a posse aberto no DLA, o funcionário buscou demonstrar que as famílias que residiam na fazenda tinham o mesmo direito que os *labour tenants*: “The cut-off-date divide the people. But I don’t have to help just one. I will benefit everybody equally”(Dumisani Zuma, março de 2009).

Além disso, para a compra da terra, era necessário saber com exatidão o número de famílias que poderiam ser incluídas no projeto. Dumisani teria que fazer o levantamento das famílias residentes no local e convocá-las para uma reunião, anunciando a possibilidade do recebimento do benefício estatal. A reunião terminou sem qualquer acordo, já que o funcionário precisaria procurar os residentes da fazenda e comunicar a intenção do fazendeiro.

O caso descrito acima nos mostra que, ao contrário dos funcionários da Comissão de Reivindicações por Terra, que investigavam as terras já demarcadas por pessoas que reclamavam direito a restituição, Dumisani selecionava famílias para tornarem-se agricultores, de acordo com a oferta de fazendas ofertadas pelos fazendeiros. Ou seja, os clientes eram criados *a posteriori*, demonstrando que a demanda por terra fora criada pelo funcionário, dando sentido ao cargo que ocupava no DLA.

Desse modo, dentre as estratégias que Dumisani lançava mão para transformar seus clientes em beneficiários, uma delas era comprar uma fazenda, disponível no mercado de terras, como benefício para os beneficiários por redistribuição. Sendo assim, ele transformava famílias em *labour tenants*: sujeitos que poderiam, por meio do SLAG (Settlement Land Aquisition Grant), receber a terra do governo. A estratégia de Dumisani de convocar beneficiários permitia-o exercer seu trabalho e aumentar o

⁶⁶ Os casos nos quais fazendeiros procuravam o DLA a fim de vender partes de sua propriedade eram, segundo Patrick Masoka, bastante frequentes. De acordo com esse funcionário, 50 % das propostas recebidas pelo escritório do DLA de Ladysmith foram abertas por fazendeiros interessados em vender terras ao Estado.

numero de projetos em condições de finalização, ocupando assim uma posição de destaque no Departamento.

A fuga da Corte

Dumisani Xulu, advogado, que trabalha para o escritório de Ladysmith, reconhecia as desigualdades entre moradores e trabalhadores de fazendas e fazendeiros brancos. No capítulo anterior, apresentamos as dificuldades de Fred Alexander (superintendente de polícia que trabalha junto ao DLA de Newcastle) em lidar com os fazendeiros brancos. Assim como colocou Alexander, Dumisani conhecia as desigualdades de condições de existência entre moradores e trabalhadores de fazendas e os proprietários. Em casos nos quais o reivindicante não fosse reconhecido pelo Estado como *labour tenant*, o fazendeiro branco poderia, de acordo com o Labour tenant Act e o ESTA, expulsar a família da fazenda. Dumisani, que dominava as legislações fundiárias, procurava negociar com os fazendeiros a possibilidade de permanência na fazenda, ao invés de abrir um processo na Corte de Terras contra o mesmo. Em tom de desabafo, Dumisani disse-me que o público assistido por ele, nem sempre, encaixava-se na categoria de *labour tenant*: “You realise that they are not labour tenants, they are occupiers, so you have to negotiate without courts” (Dumisani Xulu, abril de 2009).

Box 13- Trechos do Labour tenant ACT

(1) Notwithstanding the provisions of any other law, but subject to the provisions of subsection (2), **a person who was a labour tenant on 2 June 1995** (grifo do autor) shall have the right with his or her family members-

(a) to occupy and use that part of the farm in question which he or she or his or her associate was using and occupying on that date; (b) to occupy and use that part of the farm in question the right to occupation and use of which is restored to him or her in terms of this Act or any other law.

(2) The right of a labour tenant to occupy and to use a part of a farm as contemplated in subsection (1) together with his or her family members may only be terminated in accordance with the provisions of this Act, and shall terminate-

(3) A labour tenant shall be deemed to have waived his or her rights if he or she with the intention to terminate the labour tenant agreement-

(a) leaves the farm voluntarily; or (b) appoints a person as his or her successor.

(4) If a labour tenant dies, becomes mentally ill or is unable to manage his or her affairs due to another disability or leaves the farm voluntarily without appointing a successor, his or her family may appoint a person as his or her successor and shall, within 90 days after being called upon in writing to do so by the owner, inform the owner of the person so appointed.

(5) A person who is not a family member of a labour tenant, may only be appointed as the successor to such labour tenant if he or she is acceptable to the owner, who may not unreasonably refuse such appointment.

(1) Subject to the provisions of this Act, a labour tenant or his or her successor may apply for an award of-

(a) the land which he or she is entitled to occupy or use in terms of section 3; (b) the land which he or she or his or her family occupied or used during a period of five years immediately prior to the commencement of this Act, and of which he or she or his or her family was deprived contrary to the terms of an agreement between the parties; (c) rights in land elsewhere on the farm or in the vicinity which may have been proposed by the owner of the farm; and (d) such servitudes of right of access to water, rights of way or other servitudes as are reasonably necessary or are reasonably consistent with the rights which he or she enjoys or has previously enjoyed as a labour tenant, or such other compensatory land or rights in land and servitudes as he or she may accept in terms of section 18 (5): Provided that the right to apply to be awarded such land, rights in land and servitudes shall lapse if no application is lodged with the Director-General in terms of section 17 on or before 31 March 2001. [Sub-s. (1) amended by s. 7 of Act 11 of 2000.]

Patrick Masoka, colega de escritório de Dumisani Xulu, recorria aos mesmos recursos de Dumisani. Ambos procuravam fugir do processo jurídico, procurando negociar com o fazendeiro e com os moradores uma saída administrativa ao conflito entre os reivindicantes e /ou entre reivindicantes e fazendeiros. “We don’t have competence to go to court by our attorneys” (Patrick Masoka, abril de 2009).

Como foi colocado no primeiro capítulo, o sistema jurídico da África do Sul possui apenas um órgão público que oferece serviços gratuitos para a população. O

Legal Aid Board conta com apenas dois advogados especialistas nas questões fundiárias. Desde a criação do DLA, a AFRA, ONG que atua em KwaZulu-Natal em convênio com a universidade, vinha oferecendo suporte jurídico aos ameaçados de expulsão. A terceirização da assistência era vista como uma solução provisória à falta de advogados especializados no Legal Aid Board. Atualmente, o governo contratou uma empresa privada de advocacia para garantir a defesa dos clientes do DLA na Corte. Porém, segundo Dumisani Xulu, os advogados eram, na maioria, brancos, não sendo capazes de defender os reivindicantes propriamente. Como a maioria das batalhas eram perdidas, tanto pela dificuldade de legitimar um indivíduo como *labour tenant* como pela “incompetência” do advogado terceirizado, Dumisani e Patrick privilegiavam a fuga à corte.

Dumisani Xulu e Patrick Masoka trabalharam na AFRA, lidando com casos de famílias “ilegítimas” aos olhos do Estado. Na AFRA, a forma de ação era informar ao fazendeiro a respeito dos direitos dos moradores. Os casos de violência e/ou ameaça de expulsão eram encaminhados as organizações que suportavam juridicamente as vítimas dos fazendeiros brancos. Quando passaram a ocupar posições no Estado, Dumisani e Patrick esbarraram com as limitações da burocracia estatal e com a supremacia das reivindicações por restituição. A estratégia criada foi negociar, agindo como mediadores em certas situações, a fim de transferir terras para indivíduos que sofrem com a iminência da expulsão. . Mesmo sabendo que a Corte de Terras era um recurso burocrático para validar as demandas de outros trabalhadores rurais negros, eles a evitam, pois conheciam bem os limites da ação estatal no campo jurídico.

4.4 Considerações finais

Ao longo deste capítulo, esforcei-me para descrever as formas de ação dos sujeitos que trabalham para o governo que lidam com o tema da terra. A intenção foi demonstrar as alternativas criadas para driblar as dificuldades enfrentadas pelos funcionários que lidam com a burocracia estatal.

A primeira forma de ação citada foi a realização de greve pelos sujeitos que trabalhavam para o governo. As mobilizações coletivas feitas pelos funcionários da Comissão de Reivindicações por Terra e do DLA demonstram que os órgãos burocráticos que lidam com o tema da terra existem para além de seu fim mais imediato. Ou seja, a greve denota que os funcionários formam uma instituição estatal que existe

para além da política pública de terras sul-africana. Os sujeitos ligam-se aos seus Departamentos não somente pelo público que atendem. A luta dos indivíduos que trabalham para a Comissão de Reivindicações por Terra contra a presença da comissionária, acusada de um crime mostra a tentativa de garantir legitimidade ao seu cargo e à instituição na qual pertence. A disputa por legitimidade e melhores condições de salário dos funcionários do DLA de KwaZulu-Natal engendra o reconhecimento do DLA como aparelho do Estado e, conseqüentemente, o reconhecimento dos *labour tenants* como beneficiários de um Programa de Reforma Agrária também legítimo.

Na literatura contemporânea sobre as políticas públicas, muitos autores vêm discutindo a eficácia das ações estatais. James Scott (1998) estava interessado nos motivos pelos quais as políticas públicas falham. Sua assertiva tinha como premissa a ineficácia dos projetos de governo. James Ferguson, diferentemente de Scott, vem dedicando suas pesquisas ao tema da governabilidade, procurando perceber o que estes esquemas estatais fazem.

Ferguson (1994) discute a eficácia instrumental dos grandes *projetos estatais de desenvolvimento*. O autor analisa os serviços oferecidos pelo governo como um instrumento dos próprios governantes de aumentar o controle político do Estado. Ferguson chama a atenção, em suas obras, para os efeitos de tais projetos, que transcendem a intencionalidade dos seus planejadores. Nesse caso, haveria uma determinada racionalidade na execução dos programas governamentais, fenômeno chamado pelo autor de *efeito instrumental*, correlacionado ao exercício do poder. O que estaria em jogo para Ferguson seria a expansão do exercício do poder promovido durante a concretização dos projetos estatais. Ou seja, tais projetos de governo não seriam sinônimos de fracasso, como acreditava Scott. Existiria um beneficiário para Ferguson: o governo. Isto é, as ações estatais teriam como efeito instrumental a capacidade de expandir o controle sobre a população, “*services which serve to govern*” (Ferguson, 1994:271).

O caso sul-africano se aproxima da descoberta de Ferguson. A disputa dos funcionários estatais por posições e por recursos do Estado ultrapassa a eficácia ou ineficácia do programa de reforma agrária. Vemos isso observando, além das greves, as ações de Dumisani Zuma. Estas reafirmam o efeito instrumental das ações estatais na África do Sul. Durante o acompanhamento do funcionário Dumisani Zuma em sua rotina, pude perceber que o funcionário negociou com os fazendeiros a compra das

terras e engajou-se para transformar moradores de fazendas em beneficiários do programa de terras. Dumisani vai até os moradores, ou seja, constrói demandantes. Isto é, o trabalho do sujeito que trabalha para o DLA vai além de uma relação *brokers/clients* (Herzfeld,1994). Para garantir seu emprego e sua posição no governo, Dumisani constrói demandantes.

Borges (2006) destaca a limitação teórica daqueles pesquisadores que resumem as ações dos empregados no governo como mediadores ou *brokers* na pesquisa realizada com os empregados do Hotel Popular , projeto do governo do Estado do Rio de Janeiro :

A literatura sobre fenômenos semelhantes costuma interpretar o trabalho político continuado dos funcionários contratados dessa maneira como sendo uma posição de mediador, ou seja, como sendo uma espécie de *broker* que, diante da demanda popular e da possibilidade de oferta pública, se interpõe como tradutor ou facilitador da transação entre os pólos separados do governo (ou Estado) e da sociedade.¹⁴ O caso aqui estudado desafia essa perspectiva a qual aponta o mediador como uma ponte que une dois mundos desarticulados: (i) o das demandas da sociedade e (ii) o das políticas públicas do Estado. No Hotel Popular, o número de hóspedes é pequeno e constante, o que nos força a procurar outras explicações para o trabalho político dos funcionários, que não têm o poder de alojar mais e mais hóspedes em troca de votos, como se costuma dizer. Somos obrigados a entender que sua atuação militante não se dá no espaço exclusivo do Hotel; em suma, sua ação não se restringe a criar elos entre universos supostamente estanques, mas a *criar universos* (Borges,2006:101).

O engajamento dos funcionários da Comissão de Reivindicações por Terra e do DLA comprova que a díade patrão /cliente não dá conta de explicar um contexto onde o funcionário também é cliente e onde o funcionário cria seus demandantes para garantir seu pertencimento ao órgão do Estado.

Com relação à contratação de agentes especializados para intermediar os conflitos entre os dois departamentos, diagnosticou-se que , assim como no período que compreende os governos Mandela e Mbeki (1994-2005) apresentado no primeiro capítulo, os órgãos do governo que executam o Programa Fundiário se complexificam por meio da participação de agentes não estatais. As informações obtidas em campo demonstraram que a interdependência entre agentes estatais e não estatais se mantém, já que os órgãos públicos sustentam-se pela interferência ininterrupta de organizações especializadas contratadas para solucionar obstáculos que fazem parte do próprio desenvolvimento da burocracia estatal.

A terceira alternativa coletiva apresentada no capítulo foi a união de reivindicantes por restituição e *labour tenants* num mesmo projeto fundiário. A

alternativa articulada entre os funcionários dos dois órgãos demonstra a mudança de sentido das categorias estatais por meio do trabalho daqueles que ocupam posições no governo. Em 1994, quando o ANC (African National Congress) virou governo, os ativistas que passaram a fazer parte do Estado contribuíram para incorporar a categoria de *labour tenant* (usada pelos ativistas) na legibilidade estatal. Dentre os anos de 1994 e 2005, disputas entre os funcionários do governo e entre os reivindicantes modificaram a figuração da reivindicação pela terra no país, já que a categoria *labour tenant* vem ganhando certa legitimidade. Isto é, a partir da descrição da formação da categoria *labour tenant* feita no capítulo um, notamos que um grupo de indivíduos aparentemente autônomos ao Estado passou a significar uma parcela da população beneficiária de uma política pública específica. Anteriormente, *labour tenants* e demandantes por restituição eram considerados, respectivamente, ilegítimos e legítimos; informais e formais. Ao longo dos anos e por meio da circulação de ativistas dentro dos canais do governo (constatada no segundo capítulo), a legibilidade estatal foi se modificando. A tensão entre o DLA e a Comissão contribuiu para a disputa por posições e pela alteração da hierarquia existente entre os beneficiários do programa fundiário. A junção de *labour tenants* e reivindicantes por restituição num mesmo projeto de reforma agrária significou a mudança de significado da categoria de *labour tenant* e a legitimação da mesma por parte do governo.

Rosa (2009) procura demonstrar as relações entre movimentos sociais e Estado a partir da análise da categoria sem-terra. O autor percebeu que longe dos movimentos posicionarem-se contra o Estado, as reivindicações por terra direcionavam-se para o Estado. Segundo o autor, os indivíduos transformam-se em sem-terra por meio do MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra):

Os casos que temos estudado no sul e no nordeste do Brasil mostram-nos que os moradores dessas áreas rurais se tornam sem-terra no momento em que tomam contato com os movimentos de sem-terra. Movimentos cuja principal propriedade não é representar uma parcela geral dos “pobres do campo”, mas justamente desenvolver, na medida em que conseguem que o Estado e suas políticas avancem para áreas rurais, uma forma legítima de relação com Estado (Rosa, 2009 :222).

Dessa maneira, se compararmos os casos sul-africano e brasileiro a partir de duas categorias que fazem parte da *legibilidade* estatal, notamos que: enquanto no caso brasileiro, a transformação dos sujeitos ocorria por meio dos movimentos sociais, no caso sul-africano a transformação ocorre por meio do engajamento dos sujeitos que

trabalham para o Estado (como exemplo, temos os casos de Dumisani Zuma e Thulani Zungu).

A segunda sessão do capítulo tratou das alternativas individuais engendradas pelos funcionários do governo sul-africano. O objetivo nesta sessão foi chamar a atenção para o caráter inventivo das ações dos funcionários do governo. Dumisani Zuma, Thulani Zungu, Patrick Masoka e Dumsiani Xulu utilizam o conhecimento prático adquirido em experiências anteriores para criar estratégias de fuga às limitações das *overlapping claims*. Apesar dos funcionários compartilharem com os reivindicantes dramas comuns, eles articulam alternativas diferenciadas, de acordo com a expertise que possuem.

A maioria da literatura que lida com os sujeitos que ocupam posições no Estado entendem as ações desses indivíduos como um forma de agir indiferente ou cúmplice (Herzfeld,1992), o que levaria a formação de um Estado, altamente burocrático e especializado ou clientelista, respectivamente. O que se percebe é a ausência de trabalhos que lidam com os indivíduos de carne e osso e que levam em conta os sentimentos, dilemas e a criatividade de sujeitos que ocupam posições no governo e que não sejam exatamente o oposto da burocracia clássica weberiana.

Fugindo de análises normativas, Li (2005), autora já citada no primeiro capítulo, nos ajuda a compreender, além do fenômeno da participação das ONGs na política pública fundiária sul-africana, as estratégias criativas dos sujeitos que ocupam posição no governo. A autora analisou o conhecimento local, produto da interação entre ativistas, governantes e a população. Li recorreu ao constructo teórico de Scott, denominado *métis*, que seria para Scott o conhecimento prático construído na interação entre os “nativos” de um determinado espaço. Segundo Scott, este conhecimento “tradicional” seria destruído pelos planos de desenvolvimento governamentais de melhorias de vida da população. Diferente desse autor, Li percebe a *métis* como um tipo de conhecimento dinâmico em mudança, qualificando-o como a capacidade de improvisar e criar dos atores sociais. Dessa maneira, *métis* estaria menos ligada a um modelo de ação estático e mais aos fatores contingenciais da prática cotidiana:

Resistance involves not simply rejection but the creation of something new, as people articulate their critiques, find allies, and reposition themselves in relation to the various powers they must confront.[...]Thus, improvement schemes are simultaneously destructive and productive of new forms of local knowledge and practice. Rather than attempt to generalize, the effects of planned interventions have to be examined empirically, in the various sites where they unfold— families, villages, towns, and inside the bureaucracy, among others.[...]Practical knowledge of the kind he[Scott] identifies is at

work everywhere, at all times. It is not concentrated in remote rural areas, and it is not associated with the past or “tradition”. The knowledge the person needs to negotiate the bureaucracy or find a moment's peace on an assembly time, a factory farm, or in a prison, is just as localized, often collective, transmitted informally, and continuously revised.[...] Officials and other parties that seek to govern need every bit as creative in negotiating their own work regimes, and devising practices to translate shaky numbers into solid ones or failed projects into plausible version of success.(Li,2005:387-389).

Dessa maneira, Li reconhece a participação de diversos agentes na construção, execução e transformação de uma dada ação estatal e a importância da contextualização quando se trata de compreender os esquemas de *improvement* adotados por um determinado governo. Ao invés do diagnóstico do fracasso, a autora chama a atenção para a criatividade dos executores da política pública que improvisam, a todo momento, estratégias- como as negociações- para transformar fracasso em sucesso. As descobertas obtidas a partir da análise das ações dos funcionários do governo sul-africano aproximam-nos das reflexões de Li sobre o caminhar das ações estatais e sua relação com o conhecimento prático dos agentes que executam tais programas.

A alternativa adotada por Thulani Zungu demonstra a capacidade criativa do funcionário de usar as experiências sociais anteriores como uma “virtude”. Mangaliso Kubekha recebeu o benefício do governo por meio de uma saída inovadora, que permitiu Thulani Zungu fugir do conflito com os funcionários da comissão de terras e concretizar um projeto de reforma agrária. Como instrumento de ação, Thulani recorreu a sua *expertise* para transformar Mangaliso num beneficiário. O funcionário conhecia o objeto legítimo exigido pelo Estado (competência para produzir) e conhecia o objeto legítimo capaz de convencer Mangaliso a aceitar uma terra alternativa como benefício.

Assim como Thulani Zungu, Dumisani recorreu a sua expertise para transformar indivíduos em beneficiários de recursos estatais. Lidar com os fazendeiros fazia parte do cotidiano de Dumisani Zuma no período que trabalhava para a AFRA. O domínio das legislações fundiárias permitia-o ter argumentos legítimos para convencer os fazendeiros a aceitar um acordo que beneficiasse tanto estes como os moradores e trabalhadores da fazenda. Desse modo, além da *métis* construída durante os tempos na AFRA, criou-se uma linguagem para lidar com os fazendeiros, uma *métis* inventada por Dumisani para fugir dos casos parados de *overlapping claims*, e contribuir para atingir a meta de projetos finalizados do escritório do DLA que trabalha.

Dumisani Xulu e Patrick Masoka optaram pela negociação com os fazendeiros, ao invés de abrir um processo na Corte de Terras contra as ações de ameaça de expulsão

dos proprietários. Perante a dificuldade de comprovar o título de *labour tenant* das famílias que reivindicam direito a posse junto ao DLA, os funcionários agem como negociadores, técnica apreendida na AFRA, que permite ultrapassar as situações de *overlapping claims*.

Além das técnicas de negociação, Dumisani Xulu, funcionário do DLA de Ladysmith lançou mão das redes de relações sociais para driblar os obstáculos que limitavam seu desempenho no governo. As relações de amizade que Dumisani mantinha com lideranças políticas locais auxiliava-o a aproximar-se dos moradores e trabalhadores de fazendas. As visitas aos possíveis beneficiários da política pública eram feitas com os líderes, contribuindo para a construção de um diálogo entre governo e pessoas. Em Newcastle, Thulani Zungu, funcionário do governo, acionava suas redes de amizade para garantir sua entrada nas fazendas e a negociação entre fazendeiros e moradores de fazendas.

Ao contrário de autores que tratam as relações pessoais entre governantes e governados como corruptas, Bezerra (1998) observou as relações de amizade como um recurso criativo dos funcionários para ampliar sua margem de manobra dentro do governo. O autor, ao estudar as ações parlamentares em Brasília, analisou as relações entre os de dentro e os de fora do governo chamando-as de *relações de dependência mútua*.

Bezerra construiu esse conceito procurando abarcar a atuação e as relações dos parlamentares com os âmbitos municipais. As observações etnográficas e as entrevistas realizadas com os parlamentares fizeram Bezerra perceber que as relações entre parlamentares e suas bases não se resumem a uma troca de benefícios públicos por apoio político e voto. Bezerra descobrira que as obrigações morais entre aqueles agentes estendiam-se no tempo. E é justamente pelo fato dos estudos anteriores sobre clientelismo não abarcarem as práticas dos parlamentares em períodos não eleitorais que as *relações de dependência mútua* não eram visíveis.

Ao invés de categorizar o parlamentar como um indivíduo treinado para exercer a burocracia e reproduzir uma linguagem oficial já dada, o autor entende os parlamentares como mediadores de demandas. Bezerra chama a atenção para a necessidade de compreensão das ações políticas. Ele diz: “*apreendê-las em sua racionalidade e não rotulá-las pejorativamente*” (Bezerra,1998:25). Seu objetivo é

justamente mostrar como as relações de dependência pessoal fazem parte da sociabilidade política brasileira.

Argumento que as trocas de serviços e benefícios materiais sob a forma de favores e as relações de dependência pessoal, por exemplo, possuem um lugar constitutivo no ordenamento das relações políticas e conformam uma concepção específica da instituição da representação parlamentar que valoriza os vínculos locais, a concessão de benefícios particularísticos e as relações estabelecidas em termos pessoais (Bezerra,1998: 262).

Desse modo, Bezerra sugere que as demandas de caráter particularista são intrínsecas ao próprio agir parlamentar, procurando enfatizar a singularização e pessoalização das relações que fazem parte das práticas políticas.

O constructo teórico do autor e as conclusões as quais chegou Bezerra nos ajudam a pensar nas redes de relações pessoais entre ativistas, militantes, funcionário do governo e beneficiários da política fundiária sul-africana. Assim como Bezerra percebeu no caso brasileiro, em KwaZulu-Natal, a interdependência entre governantes e governados faz parte da sociabilidade política da região de KwaZulu-Natal, no que diz respeito às ações por reforma agrária.

5. CONCLUSÃO

A análise realizada ao longo dos três capítulos dessa dissertação deixa claro que o período pós *apartheid* sul-africano, no que tange à questão fundiária, apresenta especificidades capazes de nos fazer repensar a relação entre ONG e Governo tratada por autores como Scott (1998) como uma relação de dominação e resistência. No contexto sul-africano pós *apartheid*, os ativistas participam ativamente da formação dos aparatos burocráticos (aqui refiro-me tanto a composição dos quadros administrativos quanto das classificações da política pública fundiária) e são legitimados pelos governos estudados como sujeitos capazes de planejar e executar o programa fundiário, participando da governabilidade.

Quando centramos a análise na formação da *legibilidade* estatal (Scott,1998), percebemos a influência significativa dos ativistas de ONGs rurais na definição do desenho da política pública. Além disso, diagnosticou-se que estes permanecem atuando, já que ex-ativistas passaram a trabalhar para o governo, o que denota uma certa interdependência entre ONGs e os órgãos públicos. Tanto a Comissão de Reivindicações por Terra quanto os escritórios regionais e locais do DLA são formados, em sua maioria, por ex-ativistas, indivíduos que tem experiências sociais com atividades de mediação, negociação, e detém um saber específico acerca das legislações fundiárias. Isso só se tornou possível devido à forma específico de ingresso no serviço público: o conhecimento adquirido na ONG passou a ser uma qualificação pra ingressar no governo.

Ao longo da pesquisa, notamos que as expertises requisitadas para o ingresso no DLA e na Comissão de Reivindicações por terras se alteram com a mudança dos indivíduos que ocupam cargos no governo. Entre os anos de 1994 e 1999, os requisitos que permitiam o ingresso no Estado eram o conhecimento prático de técnicas de mediação, de negociação e o saber jurídico acerca dos direitos dos reivindicantes por terra. Com a troca de governantes em 1999, indivíduos do Departamento de Agricultura migraram para cargos de auto-escalão dos órgãos estatais que lidam com o tema da terra, alterando significativamente o objeto legítimo da política fundiária. Tornaram-se funcionários do governo indivíduos com uma *expertise* relacionada a um conhecimento em técnicas agrícolas. Ou seja, as posições no governo passaram a ser ocupadas por indivíduos com experiências sociais em ONGs que transmitiam técnicas de cultivo da

terra para reivindicantes e beneficiários, sujeitos com competência para transformar os beneficiários em agricultores comerciais. Portanto, é possível dizer que a mudança de indivíduos nas posições estatais alterou a própria burocracia fundiária, já que modificaram os requisitos para ocupar um cargo no governo.

Além disso, vimos também que os sujeitos que passaram a ocupar posições no Estado permaneciam conectados às organizações de origem por meio de suas *redes de relações sociais*. Em alguns dos documentos analisados, pude perceber que os indivíduos que eram contratados para trabalhar para o Estado, nos procedimentos burocráticos que envolviam a participação de empresas privadas, eram amigos dos funcionários do governo. Isso significa a construção de um elo constitutivo entre ONG e Estado construído por redes de amizades, tendo em vista que os funcionários indicavam os trabalhadores capazes de realizar a atividade ofertada.

Desse modo, o fenômeno percebido nos órgãos públicos que lidam com o tema da terra na África do Sul apresenta semelhanças com os casos enunciados por Li (2005) e Ferguson (2005) citados nas considerações do primeiro capítulo. No entanto, ao invés de pensar numa participação assídua de empresas privadas na administração pública, o caso sul-africano nos impulsiona a refletir sobre a existência de um Estado onde ONGs e empresas especializadas fazem parte da burocracia estatal (Rosa, 2008). Isto é, a fronteira típica entre uma linguagem burocrática e ações de resistência contra tal *legibilidade* rompe-se devido a história singular da formação dos aparatos burocráticos fundiários sul-africanos. O que prova que a legibilidade estatal não é intocada como afirmou Scott (1998).

Com relação ao trabalho desenvolvido pelos funcionários, o engajamento característico do sujeito que era ativista nos tempos que trabalhava para a ONG permanece ativo com o trânsito dos bastidores para o Estado. Diagnosticou-se que os funcionários do governo continuam lutando para que certos grupos sejam reconhecidos como reivindicantes por terras. Na ONG, o trabalho envolvia ampliar a *legibilidade* estatal por meio do reconhecimento de moradores e trabalhadores de fazendas como tendo direitos à terra. Quando passam a fazer parte do Governo, os ex-ativistas esbarraram em categorias que restringiram a ação desses funcionários. Lidar com tipos ideiais significa tratar de casos abstratos e não de pessoas de carne de osso. Isto é, dar direito a alguns e deixar outros grupos de fora. Dessa maneira, permanecer no governo englobava lutar diariamente por recursos e pelo mérito dos reivindicantes que cada tipo de funcionário representava. Esta questão se relaciona a distinção entre os aparatos que

tratam do tema da terra. A burocracia fundiária se formou por meio de uma diferenciação entre os reivindicantes, construindo aparatos independentes para cada tipo de beneficiário. A execução do programa de terras sul-africano é marcada por uma disputa diária por recursos entre funcionários da Comissão de Reivindicações por Terras e os funcionários do DLA. Estes ocupam posições distintas devido ao prestígio que os reivindicantes por restituição têm junto ao Estado. A disputa se concretiza pelo problema comum das *overlapping claims* vividos pelos funcionários do governo. De ambos os lados (Comissão e DLA), os funcionários necessitam comprovar que os indivíduos que assistem têm os critérios necessários para serem encaixados nas categorias do programa. No entanto, a Comissão tem uma posição de destaque historicamente construída, questão que engendra o engajamento diário de funcionários do DLA pela sua legitimação perante o Estado.

Conhecendo um pouco mais a história pessoal de certos funcionários do governo, mostrada no segundo capítulo, e dando a devida importância metodológica à heterogeneidade, percebemos que cada indivíduo constrói um sentido para a categoria estatal, que tem relação com as suas experiências sociais singulares e sua *expertise* diferenciada. Mnyah Dlamini, Thulani Zungu e Patrick Masoka compreendem a categoria *labour tenant* de modo distinto, já que suas *expertises* correspondem à formas de conhecimento diferenciadas.

Apesar disso, os indivíduos que trabalham para o Governo aproximam-se pela passagem comum em ONGs rurais que lidam com o dilema da terra. Como foi apresentado no segundo capítulo, descobriu-se que todos os funcionários negros posicionavam-se contra os fazendeiros brancos quando a questão envolvia o direito a terra aos moradores e trabalhadores de fazendas. Mnyah Dlamini referiu-se aos fazendeiros brancos da seguinte maneira: *The landowner is white, his value is white either*” (Dlamini, março de 2009). Fred Alexander, policial que trabalhava em conjunto com o Departamento de Assuntos Fundiários de Newcastle falou evidenciou que defender os fazendeiros brancos era ir contra sua crença pessoal. Dumisani Zuma, que trabalha em Newcastle, irritou-se na reunião com os fazendeiros brancos, enquanto tentava fazer o fazendeiro branco compreender que famílias chegaram ali antes dos fazendeiros, a mais de duas gerações, e que, não poderiam ser removidas sem seus direitos em lei assegurados além de terem direito a enterrar seus mortos. O advogado Dumisani Xulu, que trabalhava para o DLA de Ladysmith enunciou que se aproximava

das pessoas que atendia nas fazendas: “If you grow up on a farm, you understand why people are suffering.” (Dumisani Xulu, abril de 2009). Patrick Masoka, colega de escritório e Xulu, chamou a atenção para seu passado comum ao dos moradores e trabalhadores de fazendas:” I came from a farmer community. My father was a labour tenant. When my father died, my mother had to pay one head of cow to continue in the farm” (Masoka, abril de 2009). Ou seja, mesmo que os cargos no Estado envolvessem também mediar conflitos entre fazendeiros brancos e ocupantes, moradores e trabalhadores de fazendas, os funcionários agiam com cumplicidade, posicionando-se de forma semelhante à sua postura na AFRA.

Nossa análise pode ser enriquecida a partir do conceito de *intimidade cultural* de Herzfeld (1997). O autor, ao estudar as relações entre burocratas e clientes no Estado grego, chama a atenção para a existência de relações de cumplicidade entre ambos devido a uma herança nacional constituidora de uma intimidade entre governo e pessoas. Ou seja, o autor procura explicar as relações pessoais entre os funcionários do governo e os atendidos pela política pública por uma proximidade cultural, que explicaria as ações de cumplicidade dos governantes.

Se aplicarmos conceito em nosso estudo, limitaríamos nossa análise, já que o Estado sul-africano, diferente do grego, foi inventado em 1990. Como vem sendo mostrado, os aparatos burocráticos estão em construção, modificando-se por meio do trânsito de indivíduos entre duas esferas. O que é possível dizer a partir da pesquisa realizada é que os funcionários do governo e reivindicantes unem-se por sentimentos e memórias que remontam ao período do *apartheid*. Percebemos isso por meio das amizades desvendadas nos meandros da pesquisa. Tecer meu campo pelas *redes de relações sociais*, relacionando-me com os ativistas da AFRA os militantes do LPM que me levaram até seus amigos, funcionários do governo. Como exemplo, temos o elo entre Thulani Zungu e Mangaliso Kubekha, Thobekile e Dumisani Xulu e Phindile Kumalo e Nomusa Sokhela. No terceiro capítulo, fica claro como essas amizades são usadas pelos sujeitos que trabalham para o Estado como um instrumento para implementar o programa fundiário. Portanto, é preciso analisar as ações de cumplicidade e de imparcialidade dos funcionários como gestos situacionais condizentes com os seus universos sociais

Ainda nesse terceiro capítulo, procurei mostrar como os funcionários do governo terra tratam os reivindicantes e beneficiários por terras. Fica evidente a dificuldade de encaixar as pessoas em casos abstratos. Frente a esse obstáculo, os sujeitos criam

alternativas coletivas e individuais que viabilizam a concretização dos projetos de reforma agrária.

Um dos pontos-chaves do último capítulo foi perceber que os funcionários criam demandantes, utilizando como instrumento sua virtude e acabando por alterar ou preservar sua posição dentro do aparelho estatal. Como primeiro exemplo, temos a manifestação dos funcionários do DLA, que reivindicavam o reconhecimento e o prestígio de seu trabalho, buscando, em certa medida, alterar a situação desigual entre os beneficiários dos Programas de Restituição e Redistribuição.

Analisando as manifestações dos funcionários do governo, ficou evidente que os órgãos estatais existem para além da política pública, indo ao encontro da tese formulada por Ferguson (1994) na qual o autor expõe que os projetos de desenvolvimento e as políticas públicas estatais têm usos que ultrapassam uma racionalidade econômica. Segundo o autor, esses planos estatais serviriam, em última instância, para governar (Ferguson, 1994:34).

O segundo exemplo foi a alternativa inventada por Dumisani Zuma para produzir beneficiários por terras. O ex-ativista, que hoje faz parte do quadro do DLA, passa parte de seu dia negociando com fazendeiros e convocando moradores de fazendas para transformarem-se em beneficiários de recursos do Estado. Ou seja, executar o programa fundiário, nesse caso, envolve criar demandantes. Portanto, os “clientes” são construídos *a posteriori*, reforçando a tese que os órgãos burocráticos fundiários existem para além do programa de transferência de terras.

A criatividade das alternativas construídas pelos sujeitos que trabalham para a Comissão de Reivindicações por Terra e para o DLA tem relação com o trabalho desenvolvido na ONG, agente que o formou como indivíduo com competências. Os dados descritos no terceiro capítulo chamam a atenção para a semelhança das formas de ação dos funcionários e dos ativistas. Tanto coletivamente como individualmente, as estratégias dos funcionários originaram-se durante sua formação na ONG. Isto tem relação com o próprio título da dissertação: “Getting People Back To The Land: A interdependência entre ONG e Governo na Produção de Beneficiários por terra na província de KwaZulu-Natal”. A primeira frase estava estampada no uniforme dos funcionários do Departamento de Assuntos Fundiários do Governo que demonstra, além da vontade dos funcionários em restaurar uma condição prévia ao *apartheid*, uma expressão de luta semelhante aos gritos de protestos dos ativistas e militantes por terra. Ou seja, os sujeitos que trabalham para o Estado carregam para dentro dos órgãos

burocráticos uma vontade (demonstrando a interdependência entre ONG e Governo) e um engajamento político próprio do passado ativista que os move na produção de beneficiários por terra.

Observou-se também que as ações criadas por cada funcionário, singularizavam-se por meio das *expertises* diferenciadas. Cada habilidade somadas às histórias pessoais de cada funcionário engendravam ações inéditas. Muitas delas, ao longo dos anos, transformaram-se em um modelo de conduta, como foi o caso da contratação de uma empresa privada para intermediar os conflitos entre a Comissão e o DLA.

Outro instrumento utilizado pelos funcionários foi as *redes de relações sociais*, um recurso utilizado desde a formação da burocracia fundiária que deve ser entendido como uma característica das formas de agir dos funcionários do governo. São as relações pessoais que proporcionam o caminhar dos projetos, demonstrando que o governo se movimenta por meio de sua interdependência com as ONGs. Ou seja, as relações de amizade entre funcionários e ativistas é condição necessária para o movimento da burocracia fundiária na província de KwaZulu-Natal.

Por último, resta-nos trazer para o debate o conceito de mediação, bastante utilizado ao longo da dissertação. O sujeito com experiências sociais em ONGs quando ocupa um cargo no Estado ensina o mesmo, na medida em que traz uma bagagem singular advinda do trabalho na ONG, como técnicas de mediação e negociação com os fazendeiros brancos. No entanto, os sujeitos que estudei não são apenas funcionários do governo, eles circulam por outros universos sociais, articulando manobras que os auxiliam no trabalho realizado no governo. Ou seja, definir os funcionários do governo como mediadores não nos permitiria notar que as outras socializações do funcionário podem fazer parte do trabalho de produzir beneficiários. O trabalho não se esgota no escritório, já que as relações de amizade que os sujeitos que trabalham para o DLA e para a Comissão tecem em outros universos sociais os auxiliam, de certa forma, a executar a política fundiária. Sendo assim, reforço que para analisar a política fundiária sul-africana propriamente é essencial que levemos em consideração e reconheçamos a especificidade do Estado sul-africano.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BORGES, Antonádia. **Mats, blankets, songs and flags: ethnography of the politics of funerals in contemporary South África.** Texto apresentado no III Ethnografeast, CEAS,Lisboa 2007.

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

_____ **Sobre pessoas e varáveis: etnografia de uma crença política.** Mana vol.11 no.1 Rio de Janeiro Apr. 2005

BUDLENDER, Geoff. **Proposals for a New System.** 50 Indicator SA, vol. 19, n. 3, dez. 2002.

CAMPOS, Edmund(ORG). **Sociologia da Burocracia.**2º Edição. Zahar editores(1971).

COUSINS, B. & CLASSENS,A. **Communal land tenure: livelihoods, rights and institutions,** Development Update 4, pp. 55–78,2004.

ELIAS, Norbert.**Os Alemães. A luta pelo poder e a evolução do habitus nos séculos XIX e XX.** Organização de M. Schroeter. Rio de Janeiro, Zahar, 431 pp.1997

_____ **A Sociedade dos Indivíduos.** Rio de Janeiro, Zahar, 1994.

FAY, Derrick & JAMES, Deborah. The anthropology of land restitution: an introduction. In: Fay, Derrick and James, Deborah, (eds.) **The rights and wrongs of land restitution: ‘restoring what was ours.** Routledge, London, UK, pp. 1-24.2008.

FERGUSON, James. **Seeing Like an Oil Company: Space, Security, and Global Capital in Neoliberal Africa.** AMERICAN ANTHROPOLOGIST, Vol. 107, Issue 3, pp. 377– 382, ISSN 0002-7294, electronic ISSN 1548-1433.2005

GREENBERG, Stephen. **Land Reform and Transition in South Africa.** Transformation 52(2003).

HARLEY, ANNE & ROMY FORTHERINGHAM. **AFRA: 20 years in the Land Rights Struggle,1979-1999,** Pietermaritzburg,1999.

HERZFELD, Michael. **Political Optics and the Occlusion of Intimate Knowledge** American Anthropologist, Vol. 107, Issue 3, pp. 369–376, ISSN 0002-7294, electronic ISSN 1548-1433.2005

ICG . **Blood and Soil: Land, Politics and Conflict Preventions in Zimbabwe and South Africa.** Brussels, ICG Press:2004

JAMES, Deborah. **Gaining Ground?’Rights and ‘Property in South Africa Land Reform.**Taylor & Francis Ltd:2006.

LAHIRE, Bernard. **Homem plural: Os determinantes da ação..** Petrópolis: Vozes, 2002.

LI, Tania. **Beyond 'the State' and Failed Squemes.** American Anthropologist, Vol. 107, Issue 3, pp. 383–394, ISSN 0002-7294, electronic ISSN 1548-1433. 2005

LIMA, Antônio Carlos Souza. **Gestar e Gerir: estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil.** Rio de Janeiro: Relume Dumará. 316 pp. (Coleção Antropologia da Política)

LYNE, M & DARROCH. **Land Redistribution In Kwazulunatal, South Africa: Five Census Surveys Of Farmland Transactions, 1997-2001.** Collaborative Research Support Program, 2004

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

MARAIS, Hein. **South Africa. Limits to Change: The political economy of transformation.** 2001.

MKHIZE, Sihle. **10 years of subdued Land Reform.** AFRA News, n 57, Maio de 2004.

MORRIS, Pauline. **A history of black housing in South Africa.** Johannesburg : South Africa Foundation, viii, 158 p, 1981.

NEIBURG & WAIZBORT (orgs.). **Escritos & ensaios. Vol. 1: Estado, processo, opinião pública.** Rio de Janeiro, Jorge Zahar. 238pp. 2006.

NEVES, Delma Peçanha. **Assentamento Rural: reforma agrária em migalhas.** UDUFF. Niterói, 1997.

_____ (Org.). **Desenvolvimento social e mediadores políticos.** 1. ed. Porto Alegre/Brasília: Editora da UFRGS/PGDR/NEAD, 2008. v. 1. 174 p.

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

_____ **The Land Question: Exploring obstacles to land redistribution in South Africa.** 2008

PALMER , R & PARSONS, N. **The Roots of rural poverty in central and southern Africa.** University of California Press, Berkeley and Los Angeles, California, 1977.

PARNELL, S. **Johannesburg's backyards: the Slums of New Doornfontein, Bertrams and Prospect 1934-1939.** In South African Geographical Journal, 1988

PLATZKY, L. & WALKER, C. **The Surplus People: Forced Removals in South Africa.** Johannesburg, Havan, 1985.

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

_____. **Estado e ações coletivas na África do Sul e no Brasil: por uma sociologia contemporânea dos países não exemplares**. Sociologias, Porto Alegre, ano 10, nº 20, jul./dez. 2008a, p. 292-318.

_____. **I was a soccer star: sobre os limites da sociologia dos militantes em um estudo de caso com o Landless People's Movement na África do Sul**. In: II Congreso Latinoamericano de Antropologia, San Jose. Anais. San Jose, 2008b.

_____. **Sem-Terras: os sentidos e as transformações de uma categoria de ação coletiva no Brasil**. Lua Nova (Impresso), v. 76, p. 197-230, 2009.

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

SHARMA, Aradhana & GUPTA, Akhil(Orgs). **The Anthropology of the state: a reader**. Blackwell Publishing.2006.

SIGAUD, L. M. . **Os Clandestinos e Os Direitos**. Sao Paulo: duas cidades, 1979. 00260 p.

TURNER, Victor. **O processo ritual: Estrutura e Anti-Estrutura**. Petrópoles, Vozes,1974.

WALKER, Cheryl. **Land Marked:Land Claims and Land Restitution in South Africa**.Ohio University Press, Johannesburg.1998

WEBER, M. **Economía y sociedad**. Madrid: Fondo de Cultura Económica.1993.

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

Association for Rural Advancement, sem título. Minutas da reunião entre o NLC e a ACLA,documento anônimo.

Association for Rural Advancement,, 'Director's Report', Association for Rural Advancemenet First Annual Report,1980

Budlender, Geoff. Notes on a process of land claims, ,Nadel conference,23 de agosto de 1993.

De Klerk, F.W. Prefácio feito pelo presidente do Estado sul-africano para o White Paper on Land Reform,Pretória, 1991

Department for International Development (DFID) Southern Africa,2003

Du Plessis, Jean The Roles And Functions Of The Role Players In The Restitution Of Land Rights. Association for Rural Advancement.1996.

Entrevista com Zukwa Madlala feita por Bekhi Ndlela publicado no periódico AFRA News, em dezembro de 2006.

De Klerk, F.W. Prefácio feito pelo presidente do Estado sul-africano para o White Paper on Land Reform,Pretória, 1991

Hanekom, Derek. Discurso realizado durante o almoço oficial da primeira sessão de trabalho da Comissão de Restituição dos Direitos a Terra, 6 de março de 1995, Pretoria.

Independent Project Trusts, Traditional Leaders: A KwaZulu-Natal Study 1999 – 2001, Durban, 2002, p. 103 & 104

National Land Committee, sem título. Reunião entre o NLC e o ACLA, junho de 1993

National Land Committee: ACLA Critique,1994,documento anônimo

National Land Committee, Gender and Land:Media Fact Sheet,2006

Organiser's Report, June to December, 1982, p.6 (Peter Brown Papers, APC).

Paper of the World Bank & LAPC Conference, Setembro de 2003

República da África do Sul. White Paper on Land Reform,1991.

República da África do Sul, Ato nº108 de 1991.

República da África do Sul, Government Gazette, 22 de abril de 1994

República da África do Sul. White Paper on Land Reform,1996.

República da África do Sul.Labour Tenant Act,1996

República da África do Sul. Extension on Security of Tenure Act of 1997.

República da África do Sul. Green Paper on Land Reform,1997.

República da África do Sul. Restitution of Land Rights Act n 22 of 1994 as amended

República da África do Sul. Report of Ministerial Review on Restitution Programme, 2000

República da África do Sul. Ministério de Agricultura e Assuntos Fundiários,2000.

República da África do Sul. Land Affairs General Amendment Bill, 2001

República da África do Sul. Departamento de Assuntos Fundiários. Annual Report,2004

SPP, 1983, p.53; Human Awareness Programme, 1989

State of the Nation, President Thabo Mbeki, 8 de fevereiro de 2002

Submission to the advisory commission on land allocation, 1992

.Lista de sites acessados

<http://www.spp.org.za>

<http://www.businesswomen.co.za/Companies/randwater.asp>.

<http://idrinfo.idrc.ca/Archive/ReportsINTRA/pdfs/v23n2e/109170.htm>

<http://.lima.org.za>

<http://www.plaas.org.za>

<http://www.info.gov.za/speeches>

<http://www.churchland.co.za/default.asp?id=1>

<http://www.abahlali.org/node/16>

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)