

7. NUTRINDO A POBREZA RURAL – RELAÇÕES AGRÁRIAS INALTERADAS NA ÁFRICA DO SUL

Nancy Andrew
Peter Jacobs

Introdução

Na África do Sul, o fosso entre ricos e pobres, que já era profundo, tem vindo a aumentar desde 1994, particularmente entre os pobres das zonas rurais. Os níveis de pobreza não podem ser vistos isoladamente, pois retratam claramente a vida de sofrimento e as graves dificuldades que milhões de pessoas enfrentam todos os dias. São um indício dum mal sistemático e de grandes dimensões ou talvez, mais precisamente, o resultado geral da organização socioeconómica e duma sociedade orientada pela racionalidade, do modo de produção, da natureza do Estado e da elite que detém o poder. Como em muitos países do hemisfério sul, as áreas rurais na África do Sul onde vivem as populações indígenas têm sido sempre negligenciadas pelo poder central – em nome do “progresso” do capitalismo e neste caso como parte da engenharia social e territorial. A base de um sistema altamente opressivo resultante do colonialismo na região da África Austral tem sido a propriedade da terra. Este elemento de peso estende-se como uma manta sobre toda a sociedade, moldando as relações sociais, desfigurando e desarticulando possibilidades de acumulação e resistindo a mudanças significativas.

As relações da terra reflectem muito mais do que o valor dele extraído e o contributo que gera para no PIB que daí resultam: são parte essencial da estrutura básica e da dinâmica que opera contra a mudança social.

Depois de um resumo da situação actual das populações pobres nas zonas rurais divididas da África do Sul, analisaremos brevemente como o controlo da terra e seus recursos determinou o desenvolvimento capitalista na agricultura e as relações que lhe são subjacentes.

Em seguida, o artigo analisa a posição contraditória do estado pós-apartheid, prometendo aos pobres uma reforma agrária ampla para atenuar não apenas a pobreza e o acesso, cada vez mais difícil aos meios de subsistência por parte da população rural negra com base na terra, mas como uma importante solução política para uma profunda ferida colonial. A reforma agrária surge no contexto dos principais levantamentos sociais contra o regime do apartheid, e também com as mudanças iniciadas na década de 1980 para uma agricultura comercial. Até que ponto é que a reforma agrária tem sido bem sucedida em beneficiar os pobres afectados por esse sistema de propriedade da terra? Os resultados de um estudo de caso em 2008, na costa do Cabo Ocidental (Cape West Coast), que está longe de ser a região mais pobre da África do Sul, demonstram, num caso particular, algumas das tendências onde a necessidade e o uso da terra se intersectam com a pobreza rural e necessidades alimentares dos habitantes rurais – tanto dos trabalhadores agrícolas como dos agricultores quer estejam envolvidos ou não na reforma agrária.

O artigo conclui apresentando o resumo de alguns dos argumentos e debates mais pragmáticos que surgiram na sequência do fracasso da reforma agrária: propostas para aperfeiçoar e regular o mercado e construir um estado mais “desenvolvimentista” que dê assistência aos pobres. A terra necessita de ser subdividida para agricultura familiar, mas para que haja uma reestruturação significativa das áreas rurais numa base diferente – isto é, na transformação gradual da situação das populações rurais pobres – o artigo irá argumentar que a democratização da sociedade também significa alterar os moldes de propriedade da terra herdados do apartheid.

A pobreza rural e os “dois mundos rurais” da economia agrária na África do Sul

Se considerarmos unicamente a população africana, classifica-se perto de outros países africanos. As disparidades nos rendimentos entre ricos e pobres, especialmente entre as camadas mais pobres da população rural, aumentaram a par do acentuado crescimento de uma classe média negra anteriormente restrita sob o apartheid. De acordo com um estudo de 2004, não houve mudança “significativa” na percentagem de pessoas a viver em situação de pobreza entre 1996 e 2001. (HSRC 2004). Embora não seja segredo que a diferenciação social esteja a crescer dentro dos grupos raciais, a população negra rural, particularmente os africanos, experimentam os níveis de pobreza mais elevados e estimados em 70,9% comparativamente com as taxas de pobreza nacional mais controversas avaliadas entre 49% e 57%².

Ainda que o mapa territorial tenha sido redesenhado em 1994 para eliminar formalmente a distinção entre os dez bantustões e os quatro estados “brancos”, criando nove províncias, as populações negras e brancas permanecem, em grande medida, divididas da mesma forma que estavam sob o apartheid. O quadro apresenta um panorama geral da divisão racial

e territorial da população em 1996. A incidência é nas zonas rurais³ que se repartem a grosso modo em propriedades de brancos, terras de proprietários negros (proprietários independentes e áreas de antigos bantustões) e uma pequena quantidade de terras estatais não incluídas em terras tribais e fiduciárias nos bantustões.

Demograficamente, a população está hoje em cerca de 49 milhões, acima dos 40 milhões estimados em 1996, dos quais 35 milhões eram negros e 5 milhões brancos. Hoje, um dos pontos de polémica é naturalmente quem e o que se considera rural e o que é urbano. Um dos indicadores de mudança mais visível é a migração para as cidades rurais e para as periferias das grandes cidades que não conseguem absorver estas populações, nem na economia formal nem na economia informal. Juntamente com o encerramento de indústrias, principalmente das minas, isto tem provocado alguma migração no sentido inverso e acentuou a pressão sobre a pouca terra disponível. 40% a 45% da população é considerada rural⁴.

QUADRO 1: Percentagem de propriedade fundiária e população por raça em 1996

| | Branco | Negro |
|---|--|--|
| Superfície/população % / milhões | 87% / 5 m pessoas | 13% / 35 m pessoas |
| Propriedade fundiária (milhões de hectares) | 85,7 m hm ² | 17,1 m hm ² |
| Número de pessoas | 60 000 fazendas de brancos | 12 m pessoas |
| Terra arável /qualidade da terra | 15,9 m hm ² (66% média-alta) | 2,6 m hm ² (baixa-média) |

Fonte Wildschut e Hulbert 1998: 6

Dentro destas duas grandes divisões o Estado, indivíduos brancos privados e entidades empresariais continuam a possuir ou a exercer o controlo sobre a terra. À semelhança de outros sectores da economia, a agricultura comercial está altamente centralizada. Um pequeno número de grandes conglomerados, quer cooperativas centrais quer empresas agrícolas, dominam a produção e estão envolvidos na prestação de serviços, na fabricação e também na comercialização de produtos. Apenas cerca de 5% dos 87% da propriedade agrícola na posse de brancos foi transferida para famílias negras durante os 14 anos de reforma agrária. Após a liberalização e desregulamentação dos mercados agrícolas, os 60 000 agricultores brancos (menos de metade de 0,5% da população) que controlavam mais de 80% das terras agrícolas em 1994 diminuíram em número para cerca de 48 000, embora alguns ainda continuem a possuir múltiplas propriedades. Pouco menos de um terço da população rural negra, ou vários milhões de habitantes, vivem e trabalham em áreas agrícolas “brancas”, as quais são assim, demograficamente, predominantemente negras.

A pobreza rural na África do Sul apresenta-se bastante desigual de uma província para outra e partilha inúmeros traços com condições sociais idênticas em todo o mundo. Todavia, tem sido moldada pelas particularidades desta acentuada divisão de terras e pela privação multidimensional resultante da ocupação territorial por colonos e do apartheid que será discutido na próxima secção. Mais de dois terços da população negra rural, as estimativas variam entre 16 e 18 milhões, vivem nos antigos bantustões onde a densidade populacional é alta e onde se concentra a pobreza⁵, apresentando não só taxas elevadas como uma pobreza crónica e profunda.

O desemprego entre adultos estima-se em mais de 70% nessas áreas, comparado com a média nacional de 46% (Makgetla 2008); o rendimento *per capita* é baixo e os agregados familiares dependem fortemente de pensões, de alguns subsídios sociais⁶ e de remessas de fundos. Os serviços de saúde rurais encontram-se menos disponíveis e são mais rudimentares do que os das áreas urbanas. As taxas de HIV/SIDA subiram mais de 20% e a mortalidade infantil é elevada (PNUD 2008). Ainda que o acesso a fontes de água potável tenha melhorado desde 1994, as longas distâncias a percorrer para buscar água são uma carga suplementar sobre as mulheres. A maior parte das pessoas que enfrenta insegurança alimentar a nível nacional vive nestas áreas comunais (Hendricks 2005).

A extrema pobreza é exacerbada pelo acesso limitado a terras aráveis e de pastagem, uma razão pela qual a reforma agrária tem ostensivamente visado as pessoas que vivem nestas áreas.

Em 2005, 75% de um milhão de agregados familiares africanos com terra tiveram acesso a menos de um hectare (Estatísticas da RAS 2005b). As terras aráveis limitam-se a 12 por cento do total e a maior parte do restante presta-se apenas à criação de gado. Apesar da diminuição de pastagens comuns, a propriedade e a criação de gado continuam a ser características importantes da sociedade rural. Na maior parte das áreas comunais sobrelotadas que possuem terras aráveis, o solo encontra-se empobrecido pelo uso intensivo. Enquanto isso, os agricultores brancos e os agro-negócios controlam 70% das terras irrigadas a nível nacional. Uma acentuada diferenciação social e de classe reflecte-se no facto de a terra ser usada para diversas actividades agrícolas, para produção em pequena escala de cultivo de alimentos, juntamente com uma série de outras actividades não directamente relacionadas com a agricultura: produção de tijolos, costura, produção de cerveja, construção de casas, actividades artesanais, etc. (Entrevistas, KwaZulu - Natal).

A escassez de terra na posse de negros é aguda. Além da ambição de cultivar quer para a segurança alimentar quer para a venda, a terra juntamente com a propriedade para criação de gado é um recurso central ligado historicamente à propriedade comum ou a usos que permitam o acesso a pastagens, água e saneamento, assim como o acesso a árvores, colmo para cobertura de telhados, plantas silvestres e combustível para cozinhar, centrada em torno da terra familiar. A terra é essencial para a repercussão social nas zonas rurais e tem como base

o trabalho das mulheres. Além de bloquear uma fonte de alimentos, a falta de terra significa perda de bens (principalmente gado e animais, mas também de casas), incremento de pobreza e de insegurança em geral, além de aumentar a pressão nos diferentes conflitos sociais no seio da família e entre indivíduos e comunidades na concorrência para a obtenção de terras menos disponíveis e menos utilizáveis.

O estilo e nível de vida dos fazendeiros brancos contrastam de modo gritante com a pobreza dos trabalhadores negros que trabalham na agricultura comercial como arrendatários ou como trabalhadores nas fazendas. À parte das áreas independentes na posse de negros, a maioria das famílias vive e trabalha nas fazendas de brancos, sujeitas a uma variedade de arranjos contratuais ou informais que têm em comum os salários baixos, a falta de acesso à terra e os elevados níveis de pobreza e vulnerabilidade geral. Em geral, os trabalhadores das fazendas têm⁷ menos frequentemente direito à terra do que os arrendatários e nem sempre estão alojados na fazenda, e ambos os grupos enfrentam ameaças de expulsão. As escolas das fazendas são notoriamente de má qualidade (caso as crianças as possam frequentar) e os meios de transporte público são bastante limitados, o que aumenta a falta de acesso aos estabelecimentos de saúde e a outros serviços por parte dos arrendatários das fazendas.

A insegurança do agregado familiar dos arrendatários aumenta de duas formas particulares. Por um lado são as exigências do agricultor branco para que os habitantes da fazenda reduzam o seu número de gado e outros animais. Por outro uma tendência crescente de ele reduzir ou eliminar parte do pacote de remunerações “em espécie” dada à família, sendo a maior porção geralmente paga aos homens por serem considerados os chefes de família. Relatos feitos pelas famílias indicam que isto teve um efeito preponderante no consumo mensal de alimentos, e que salários magros não serviram de compensação (Entrevistas em Mpumalanga). Embora um salário mínimo tenha sido introduzido em 2001, este é aplicado de forma desigual nas áreas de exploração comercial dos brancos na África do Sul.

A grande maioria das populações rurais pobres é negra – e mais de metade dos agregados familiares rurais são chefiadas por mulheres. Originalmente, isto é consequência em grande parte do sistema de trabalho migratório do apartheid e em muitos casos tiveram como consequência agregados familiares duplos, dividindo a família e o matrimônio. Além disso, os produtores de bens de subsistência na África do Sul são sobretudo as mulheres, cultivando alimentos em condições cada vez mais difíceis, com muito pouca terra, por vezes conseguindo obter um excedente para trocar localmente.

O terceiro componente do aspecto de género da pobreza rural é a crescente feminização do trabalho rural, exercendo pressão para a diminuição dos salários, juntamente com o uso de mais trabalho casual e sazonal⁸. Em 2002, o desemprego tinha aumentado mais entre as mulheres africanas do que em qualquer outro grupo (Estatísticas da RAS 2002).

A divisão da terra e as relações da terra: características da economia política

Como o perfil acima mostra, o mundo rural da África do Sul permanece dividido, um legado duradouro do colonialismo e do apartheid. Em vez de dar origem a duas economias na África do Sul, como por vezes é simplisticamente argumentado, é mais correcto considerar as diferentes relações sociais sobre a terra – dentro da agricultura de subsistência dos negros e da agricultura comercial – como se integradas numa economia única, que é na sua totalidade caracterizada historicamente pela perda da posse da terra pela maioria africana e pela concentração da posse da terra nas mãos de um grupo relativamente pequeno de agricultores brancos com o apoio do Estado.

A propriedade da terra representa mais do que o mero controlo sobre a própria terra: também estabelece as relações entre as pessoas na produção agrícola num determinado sistema social. Isto é verdade tanto nas economias plenamente capitalistas dos países industrializados como nas diversas fases de transição ou em estruturas económicas híbridas observáveis actualmente em todo o hemisfério sul e que são caracterizadas por diferentes tipos e graus de relações pré-capitalistas. Aqui referimos não só a exploração “feudal” ou semi-feudal mais clássica por grandes latifundiários, mas também outras relações que não se baseiam estritamente no mercado capitalista, como as relações das castas na Índia, a opressão racial levada a cabo pelo apartheid, e/ou a submissão das mulheres ao patriarcado, generalizada na maior parte do mundo.

A terra não é apenas uma mercadoria de compra e venda no mercado capitalista, e este quase monopólio sobre a terra na África do Sul não pode ser reduzido à distribuição desigual dos recursos nacionais pois envolve a gestão de um importante meio de produção. É o resultado e a constante lembrança de todo um processo duma completa ocupação colonial da terra após um longo período de guerras coloniais sangrentas e de resistência contra este processo. A apropriação de grandes áreas de terra pertencentes aos negros, por agricultores brancos e empresas especulativas com a ajuda dos primeiros estados coloniais, assumiu importância acrescida após a descoberta de diamantes e ouro nos anos 1860 e 1870.

A força motriz do processo de acumulação e desapropriação generalizado da terra foi a necessidade urgente de uma fonte de mão-de-obra negra disponível – separada da agricultura campesina independente, mas também impedida de se tornar numa força de trabalho urbana.

O vigor do capitalismo do sector agrícola comercial da África do Sul tem base no afastamento forçado dos ocupantes originais para os bantustões e na capacidade de sobre-explorar a vasta oferta de mão-de-obra africana, cujo trabalho foi reproduzido através da manutenção da produção pré-capitalista da agricultura de subsistência em reservas nativas. Outras relações pré-capitalistas figuraram fortemente no desenvolvimento da “economia capitalista moder-

na”, e nas fazendas de brancos em especial – ‘parcerias’ (sharecropping) e diversas formas de arrendamento, combinadas com práticas do tipo ‘senhor e criados’ e a pura coerção – que continuam hoje a ser reproduzidas mesmo numa sociedade globalmente determinada pelo capitalismo.

A centralidade ideológica da supremacia branca penetrou nas relações sociais coloniais da África do Sul, deixando uma marca profunda na política e na organização socioeconómica da sociedade que persiste até aos nossos dias. A separação sistémica do território por raça feita pelas leis territoriais no início do século XX destinava-se a estabelecer regras de propriedade claras, eliminar a maior parte da propriedade de terras por parte de africanos, e acabar com as concentrações de camponeses e arrendatários africanos existentes. Reservas “nativas” artificiais baseadas na etnicidade (remontam dos meados e até aos finais do século XIX) foram criadas para fornecer uma força de trabalho abundante e barata, sendo precursoras do sistema de bantustões do século XX. O Estado colonial sistematizou e instrumentalizou ainda mais a ideologia da supremacia branca ao serviço do desenvolvimento do capitalismo com a introdução em 1948 dos códigos bárbaros do apartheid. O sistema de bantustões também serviu como um meio geral de controlo social sobre a população negra rural⁹, inicialmente canalizando trabalhadores migratórios para todos os sectores da economia colonial – mineração, indústria transformadora e agricultura - sob a vigilância de um grupo de chefes e autoridades tradicionais (frequentemente escolhidos em função da sua fidelidade ao Estado central do apartheid). Ao longo de décadas, o desemprego, a pobreza, a diminuição de oportunidades em terras agrícolas sobreutilizadas e a alta densidade demográfica veio a tipificar os bantustões. Os elevados níveis de pobreza e de desemprego nas zonas rurais, amplamente reconhecidos, a falta de segurança alimentar, o difícil acesso à água em quantidade suficiente, ao crédito, ao transporte e a pontos de venda e distribuição da produção agrícola, todos emanam e são moldados pela natureza do próprio sistema de propriedade rural, o qual tem sido, historicamente, o pilar sobre o qual todo o sistema socioeconómico sul-africano foi construído.

Em suma, o controlo do território, da mão-de-obra e das competências dos negros em terras de propriedade individual privada nas áreas agrícolas brancas tornou-se a base sobre a qual foi desenvolvida a agricultura capitalista comercial que veio a dominar a economia rural ligada ao Estado do apartheid e da minoria branca. Juntamente com práticas generalizadas de subjugação racial, continuaram a ser incorporadas nestas relações agrárias importantes características pré-capitalistas que, em vez de desaparecerem gradualmente, foram geralmente e de muitas formas reforçadas como parte da atmosfera prisional que era a África do Sul do século XX, e o isolamento das explorações agrícolas, particularmente as vinculadas à forte autoridade de redes brancas. Muitas práticas profundamente enraizadas na história e na realidade

socioeconómica da África do Sul dificilmente podem ser consideradas exemplos de livre troca de salários por mão-de-obra que caracteriza o capitalismo. Por exemplo, o trabalho não remunerado de toda uma família africana, e não apenas do chefe de família, é apropriado pelo proprietário da fazenda por vezes até mesmo na forma clássica de remuneração semi-feudal, ou seja, com um pequeno pedaço de terra e pagamento em espécie. Embora tenham mudado de forma, o ‘terror aberto’ e outras formas mais discretas de coerção extra-económicas têm sido uma característica constante da vida nas fazendas brancas. Durante uma pesquisa de campo em Mpumalanga, arrendatários relataram estarem confinados à fazenda mesmo quando necessitavam de sair por questões de saúde ou por assuntos pessoais; terem tido os seus bilhetes de identidade guardados pelo proprietário da fazenda para os impedir de votar; várias formas de tratamento humilhante como forma de incentivar a subordinação; a constante ameaça de despejo de suas terras; juntamente com diferentes tipos de violência, variando entre a violação a homicídios, mas principalmente agressões físicas por simples transgressões como por ex. não terem levado as vacas para o curral a tempo (Andrew 1999).

Mudança e continuidade dentro da transição política de 1994 e a agricultura comercial

Hoje esta profunda divisão estrutural e racial dentro do sistema de propriedade pouco mudou. Desde a introdução há década e meia do programa de reforma agrária, e com base nos três componentes principais, cerca de 4,9 milhões de hectares, ou pouco menos de 5% das terras agrícolas na posse de brancos, foram transferidas principalmente para beneficiários negros de diversos estratos sociais (DLA 2008: 1).

Os efeitos da reforma para as camadas mais pobres da população negra rural à procura de terra, bem como a lógica subjacente à principal tendência desenvolvida no âmbito do programa de reforma agrária são temas de contínua controvérsia. Essencialmente, é esta a tendência que procura desracializar ligeiramente o sector da agricultura comercial, de como se encontra actualmente organizado, abrindo-se a um pequeno estrato de agricultores negros com melhores condições que poderão ou não ser “integrados” neste meio e que poderão ou não ser capazes de competir no seu seio. A reforma visa facilitar a compra de terra por pequenos grupos de agricultores negros através do programa de redistribuição e usando algum apoio estatal, e ao mesmo tempo dar assistência a um pequeno número de outras famílias que tenha conseguido reivindicar terra através do programa de restituição de terras, ou seja, posteriormente compradas com fundos estatais. Mas primeiro há um desvio obrigatório pela transição política de 1994 para poder situar as decisões estratégicas que orientam a reforma agrária em termos da política económica.

Uma transição negociada

Na África do Sul, a partilha do poder negociada pelo governo de Unidade Nacional pós-1994 que acabou formalmente com a política de apartheid, e que seguiu de certa forma as suas pegadas, resultou numa solução negociada durante anos com o envolvimento significativo de governos ocidentais, ansiosos por uma solução para poder estabilizar a crise política imediata que produzia uma hemorragia nos investimentos e na situação económica em geral. Sendo o mais “moderado” dos movimentos de libertação nacional que havia incrementado o desenvolvimento de laços com o Ocidente na sequência do colapso da União Soviética¹⁰, a liderança do ANC foi cuidadosamente preparada para este papel, embora sabendo que por vezes navegava em águas traiçoeiras.

Por um lado, a base social do ANC entre a população africana, de quem se esperava o voto, estava faminta de mudanças sociais qualitativas e um dos papéis do ANC foi o de lhes dar garantias de que um desenvolvimento social abrangente ocorreria rapidamente. Prometeram erradicar a pobreza absoluta, criar emprego para todos e atingir a integração social através da valorização e protecção dos direitos humanos e desracialização das esferas públicas. Além disso, o novo governo prometeu redistribuir 30% das terras aos negros. Por outro lado, a solução negociada assentou na preservação da organização do sistema económico na sua essência tal como tinha existido, mas reduzindo o pesado aparelho centralizado do Estado do apartheid e seguindo uma agenda neoliberal adaptada. As prioridades incluíam melhorar o clima de investimento e prosseguir na racionalização da economia, a fim de melhor competir num mercado globalizado cada vez mais firmemente integrado. Isto significou uma maior liberalização, a expansão da agricultura orientada para a exportação, assegurando mão-de-obra com salários baixos, bem como a racionalização das estruturas públicas, uma vez que o Estado deixou de ter a necessidade de apoiar artificialmente e nos mesmos moldes à base de minoria branca. Alguns autores referem isto como um “ajustamento estrutural auto-imposto” (Marais 1997).

Para conseguir isto, foi aprovada uma política macroeconómica conhecida como GEAR: crescimento, emprego e redistribuição. O objectivo da GEAR era eliminar a dívida pública e criar uma economia de exportação destinada a produzir um aumento significativo de investimento estrangeiro e interno, uma maior base tributária e, portanto, criar substancialmente empregos. Em princípio tudo isto iria reforçar a capacidade financeira do governo de gastar nas necessidades sociais, com base nas linhas do Programa de Reconstrução e Desenvolvimento do ANC (1994).

Na realidade, o efeito das GEAR foi semelhante ao que muitos economistas de esquerda e autores ligados a ONGs temiam: para além de impor esta pressão fiscal, também consagrou uma maior flexibilidade no mercado de trabalho com implicações negativas nos salários, para

atrair investidores, e levou a ramificações macroeconómicas típicas de economias mais vulneráveis integradas no sistema mundial, tais como o aumento da pobreza e falta de terra, menos empregos e aumento da dívida pública, resultando na agudização da polarização social. Durante os primeiros cinco anos do GEAR, o crescimento económico diminuiu progressivamente e a eliminação de meio milhão de postos de trabalho no sector formal foram atribuídos a essa política. Desde essa altura, as taxas de crescimento nivelaram-se em cerca de 3%.

A privatização de indústrias estatais anteriormente nacionalizadas destinava-se a incentivar a criação de empresas na posse de africanos, mas na realidade este processo apenas reforçou a robustez dos conglomerados existentes (Viljoen 2005).

O ANC e o governo de Unidade Nacional enfrentaram um grande dilema: enquanto prometiam eliminar os efeitos do sistema opressivo e de exploração como tinha existido durante o apartheid, puseram-se a racionalizar as mesmas estruturas que lhes são subjacentes, o que perpetuou, senão mesmo reforçou, a maioria desses efeitos. A diferenciação social aumentou juntamente com o crescimento da classe média negra. A negligência e o empobrecimento da população rural negra são aspectos que se encontram envolvidos nesta teia de definição de prioridades e de necessidades, dentro duma lógica neoliberal. O reforço da economia agrária com base no sector da agricultura comercial, maioritariamente na posse de brancos, foi um desses aspectos importantes, como mais adiante será referido.

O governo liderado pelo ANC adoptou dois discursos diferentes para lidar com este paradoxo enorme e óbvio na área dos direitos de propriedade: prometeu ajuda estatal para restaurar e redistribuir grandes áreas de terra à população negra que durante muito tempo viu negado esse direito, enquanto simultaneamente promovia um clima entre os fazendeiros brancos de que a reforma agrária não iria interferir com os seus direitos de propriedade nem com as suas actuais operações agrícolas. Verificou-se então uma batalha social, longa e amargamente combatida, sobre a “cláusula da propriedade” da Constituição que define de quem e em que base são os direitos à terra. Embora teoricamente a terra possa ser expropriada para fins públicos de reforma agrária, na sua essência, a cláusula defende e protege a propriedade privada existente e, portanto, o principal núcleo do sistema de propriedade decorrente do apartheid, – e continua ainda hoje a alimentar debates sobre o conceito e a abordagem à reforma agrária.

O discurso do ANC “centrado no povo” foi indiscutivelmente um ingrediente indispensável no “cimento” político para manter a coesão do novo estado, neutralizando a frustração extrema da população negra e desencorajando as lutas sociais durante o período posterior à saída da intensa crise dos anos 80. Porém a redução da pobreza, sobretudo da pobreza rural, não era uma questão central no acordado para o programa da “unidade nacional”. Foram alocados fundos públicos para o aumento de subsídios sociais, diversas infra-estruturas de educação, saúde e outras necessidades; 3,1 milhões de casas RDP (Plano de Desenvolvimento

Rural) foram construídas, grande número de pessoas obtiveram acesso à rede eléctrica e abastecimento de água (CAN 2009). Simultaneamente, as mudanças que ocorrem desde 1994 nas áreas rurais da África do Sul têm sido muito desiguais e muitas pessoas dizem que não podem pagar pelos serviços recém privatizados¹¹.

Além dos parâmetros gerais do processo de transição política, as mudanças no sector da agricultura comercial já em curso desde os finais da década de 1980 deram o tom para a reforma agrária – e para o seu fracasso. Efectivamente de diversas maneiras, a dinâmica posta em movimento funcionou no sentido de impedir uma redistribuição abrangente de terras, inclusivamente para os pobres.

As prioridades na agricultura comercial fixaram os limites das políticas fundiárias

Uma das ironias na continuação do monopólio da terra pela minoria branca na África do Sul é a referência frequente à contribuição mínima da agricultura comercial para o produto interno bruto hoje e, consequentemente, para a economia. A agricultura contribuiu com 5,1% para o PIB em 1994, sendo a maioria das receitas geradas pelo sector comercial branco (FRRP 1996:159). No entanto, com ligações para os dois lados, o sector agro-industrial elevou-se para 20% do PIB e em 1996 respondia por 13% do emprego formal (Banco Mundial 2002). Desde essa época, estatísticas macroeconómicas mostram uma queda da quota da agricultura comercial na produção nacional, no crescimento e no emprego, tendo a sua contribuição para o PIB descido para 3,1%. No entanto, dada a grande influência política que a agricultura comercial e o monopólio branco do controlo da terra continuam a exercer em todo o sistema social e na reprodução de desigualdades, os valores do PIB não são fiáveis. Isto ajuda a explicar porque é que, ainda que a reforma agrária tenha surgido como um requisito concreto e palpável para se realizar com sucesso a transição política dentro duma dinâmica política e social própria ao longo da última década e meia, foi também desenvolvida dentro dos parâmetros dum processo já em curso de modesta reorganização do sector da agricultura comercial, sendo um dos aspectos principais a consolidação do mercado fundiário e a propriedade da terra em geral. Também em documentos do Departamento de Agricultura, reaparecem como prioridades a garantia da estabilidade rural e “as condições do mercado” (DOA 2001:15).

O estado do apartheid funcionava como corretor financeiro para os interesses da minoria branca, para além do seu papel social, institucional, político e legal e como aparelho central repressivo.

Organizava incentivos fiscais e grandes subsídios para empresas estrangeiras e locais através de empresas estatais, facilitando a articulação entre os diferentes sectores industriais, a fim de reduzir os seus custos, subsidiando os agricultores brancos durante décadas e im-

pedindo que muitos fossem à falência (Andrew 2005). Com dívidas a acumular, proprietários de fazendas comerciais cada vez mais divididos num “núcleo produtivo” estreitamente ligado ao agro-negócio e um maior número de agricultores individuais brancos menos produtivos que dependia em grande parte dessas ajudas estatais (para a sua sobrevivência), o estado do apartheid já tinha começado a tomar medidas para melhorar a “eficiência” da agricultura comercial (Weiner & Levin 1991). No centro da questão estava a consolidação de terras num menor número de fazendas (grandes) e o bombear mais investimentos de capital financeiro para os agro-negócios, juntamente com a privatização de bancos de desenvolvimento (Van Zyl et al 1996, 2003 Greenberg, Viljoen 2005).

Embora o programa do ANC orientado para a economia de mercado tivesse como objectivo expandir o número de agricultores negros, tentou fazê-lo na base da manutenção da produção agrícola do sector comercial branco, do mesmo jeito como tinha sido organizada, (e sem prestar suficiente atenção aos efeitos ecológicos que não estavam suficientemente pesquisados). Isto significava também não descurar a importância da indústria de transformação ligada à agricultura. O ANC encerrou entidades de comercialização e pôs termo a monopólios de exportação, indo ainda mais longe do que as propostas do início da década de 1990 pelo Banco Mundial no sentido da desregulamentação total da agricultura. No entanto, este facto veio a reforçar o controlo dos interesses agrícolas mais poderosos nos agro-negócios, ao invés de ter um impacto significativo de redistribuição ou de reestruturação do sector que pudesse agir em benefício da população africana à procura de terra.

Como argumentado por Williams et al. (1998:89), a desregulamentação permitiu aos “produtores, fabricantes e comerciantes... defenderem ou mesmo reforçarem as posições dominantes que todo o conjunto de prerrogativas legais lhes permitia estabelecer”.

A regulamentação de preços dos produtos agro-alimentares foi eliminada sem considerar os prováveis impactos na segurança alimentar das famílias rurais e urbanas de baixo rendimento, provenientes da inflação dos preços dos alimentos que se seguem à desregulamentação e à liberalização.

De acordo com Greenberg (2003), estas mudanças enfraqueceram a posição tradicionalmente forte dos agricultores de cereais, reforçando simultaneamente empresas e produtores dos sectores orientados para a exportação, mais ricos e vinculados ao mercado mundial.

A reforma agrária passa, na maioria dos casos, à margem das populações rurais pobres

A reforma agrária não beneficiou os pobres de forma significativa, quer quantitativa quer qualitativamente. Os programas agregados não só transferiram uma quantidade mínima de

terras para um pequeno número de beneficiários durante 15 anos, mas também os projectos e os novos agricultores enfrentam enormes dificuldades para se integrarem na agricultura comercial.

Como acima mencionado, o novo governo contou fortemente com as promessas políticas contidas na sua controversa reforma agrária, composta de três programas: redistribuição para famílias negras capazes de adquirir terras com o apoio de um subsídio estatal na base da vontade do comprador (*willing buyer*) /vontade do vendedor (*willing seller*), um programa de restituição de terras ostensivamente baseado em direitos, no qual o estado adquiria terras directamente para os requerentes de terra que sejam bem sucedidos (ao preço do mercado) e em terceiro lugar, reformas na legislação da posse da terra para garantir os direitos à terra por parte de várias categorias de moradores nas explorações agrícolas brancas, bem como para melhorar as garantias da posse da terra nas áreas dentro dos antigos bantustões.

Durante os primeiros cinco anos da reforma agrária, as políticas salientavam claramente estarem orientadas para beneficiar “os mais pobres dos pobres” na redistribuição: os marginalizados e necessitados, as mulheres que formam o maior grupo de agricultores de subsistência, trabalhadores rurais e outros sectores vulneráveis da população rural.

Um pequeno subsídio de Assentamento/Aquisição de terra de 15 000 Rands, mais tarde aumentado para 16 000, era concedido aos agregados familiares que pudessem provar a sua necessidade e cujos rendimentos combinados mensais se encontrassem abaixo de 1 500 Rands; e imediatamente surgiu a controvérsia sobre quem e o que constitui um agregado familiar, especialmente expondo as mulheres chefes de família que geralmente são excluídas no acesso a esses subsídios¹².

Os críticos em geral opuseram-se fortemente à reforma de mercado, e no geral ao princípio de os negros terem de voltar a comprar a terra que lhes tinha sido retirada de uma ou de outra forma. A política centrada da vontade do comprador (*willing buyer*) /vontade do vendedor (*willing seller*) foi atacada em especial porque a regulamentação foi deixada nas mãos das forças do mercado, supostamente neutras, numa economia altamente desigual e distorcida que não podia actuar e não actuava, como se fossem indiferentes ao género ou à raça: em vez de compensar as enormes desigualdades existentes, o mercado tende a reproduzi-las e exacerbá-las.

Além disso, num contexto em que as grandes explorações comerciais iriam continuar como modelo e “motor” do crescimento na agricultura, a subdivisão da terra foi repetidamente contrariada e derrotada¹³.

Os preços da terra estipulados pelo mercado levaram grandes grupos de beneficiários a terem de reunir dinheiro para comprar uma grande parcela de terra, criando Associações de Propriedade Comunitárias ou Sociedades Anónimas artificiais, as quais se revelaram ine-

ficazes para o lançamento de operações agrícolas, ao serem atormentados por uma série de problemas financeiros, organizacionais e internos¹⁴. O pagamento dos preços de mercado significou também que a maior parte dos fundos da reforma agrária – tanto estatais como particulares / grupos dependendo dos seus recursos – foram para a aquisição de terras – voltando para as contas bancárias dos agricultores brancos – e não para as infra-estruturas e serviços requeridos para o desenvolvimento da própria terra e como ajuda aos agricultores para estes se começarem a estabelecer.

Isto tem suscitado desafios contínuos em termos de apoios pós-acordo, na procura de crédito e fundos para o estabelecimento da agricultura, na compra de equipamentos e no investimento em formação, apesar de terem sido recentemente criados alguns mecanismos com esta finalidade.

Acima de tudo, considerando as repetidas promessas de uma reforma agrária para atender os grupos vulneráveis entre a população rural negra e ajudá-los a sair da pobreza, a redistribuição é em grande medida criticada por lhes ter passado ao largo. Existem poucas estatísticas compiladas por raça e níveis de pobreza que sejam fiáveis, mas, por exemplo, durante esse primeiro período, os pequenos produtores ou as mulheres na agricultura de subsistência representam uma fracção diminuta dos beneficiários. Uma classificação baseada na riqueza, incluindo o grau de falta de terra, que também pode ser usado como teste do conteúdo 'pró-pobre' da despesa fiscal, encontra-se notoriamente ausente das políticas de reforma agrária. Além disso, em vez dos arrendatários e moradores das fazendas ganharem acesso a novos direitos à terra e à segurança fundiária, eles têm sido vítimas de consecutivas ondas de expulsões das fazendas de brancos onde muitas vezes as suas famílias viviam há gerações. Os agricultores brancos, recusando-se a ceder parte de suas terras aos arrendatários e trabalhadores das fazendas como previsto pela reforma, contestaram veementemente a nova legislação e ignoraram amplamente as limitações colocadas sobre as suas práticas habituais, produzindo uma quase total estagnação nas capacidades e talvez na vontade do estado em avançar e implementar os direitos à terra. Os proprietários de fazendas que violassem as novas leis eram raramente processados. Alguns moradores deslocam-se para outras fazendas, mas a maioria acaba "em situação de espera" em áreas de reassentamento ou em municípios rurais sem terra e sem emprego, numa situação de crescente vulnerabilidade (Wegerif, Russel e Grundling 2005; Andrew 1999).

Em 1999 foi reorganizado o programa de redistribuição e um novo Ministro foi encarregue simultaneamente da pasta da organização territorial e do departamento de agricultura¹⁵. A política não oficial de apoio a grupos de agricultores negros em relativamente melhores condições, que mais facilmente se encaixariam numa compra através do plano de mercado, foi adoptada como política oficial. Esta segunda fase da reforma, chamada Redis-

tribuição de Terras e Desenvolvimento Agrícola (LRAD), oferecia a novos ou emergentes agricultores negros a possibilidade de comprar terras a uma tarifa progressiva com a ajuda do governo¹⁶. Embora os pobres não tivessem sido oficialmente excluídos, os próprios mecanismos excluíram aqueles que efectivamente não tinham as possibilidades, nem as ligações, para operar neste tipo de ambiente (Hall, Jacobs & Lahiff 2003).

Aos candidatos são exigidos planos de negócios desenvolvidos em conjunto com consultores privados sediados em áreas urbanas, a fim de comprovar a sustentabilidade do projecto. Além disso, aqueles que são capazes de obter um pouco de terra enfrentam muito mais do que um “campo desigual”.

Para obterem o apoio estatal têm de concorrer num ambiente dominado pelo sector comercial branco já estabelecido, com ligações e uma forte posição nos mercados a montante e a jusante, incluindo a exportação, nos circuitos de distribuição e de transformação alimentar, e esta competição é aumentada por factores globais. A União Nacional dos Agricultores Africanos, que representa os novos agricultores comerciais negros e aqueles já estabelecidos no sistema, protestou contra as dificuldades que os seus membros enfrentam neste ambiente.

Embora a LRAD realmente já não fizesse de conta estar orientada para os sem-terra e pobres aspirantes a terras, mediante a “desracialização” do sector e facilitando explorações agrícolas comerciais maiores operadas por negros¹⁷, foram acrescentadas algumas cláusulas legislativas sobre “redes de segurança” para os pobres (Ministério 2001). De facto, existem poucos mecanismos reais apoiando as mulheres, os desempregados rurais e outros sectores da população rural pobre, além de pouco se reconhecer a importância da agricultura como uma actividade em tempo parcial ou de pequena escala e não comercial na estratégia de sobrevivência de grande parte da população rural¹⁸. Alguns aspectos do discurso do ANC estão a mudar em relação às eleições de 2009. Sem nenhuma subdivisão nada disto é concebível, mas, dividindo a terra por si só, é pouco provável que resolva o dilema do estado em relação aos pobres.

O aumento da insegurança alimentar nas zonas rurais e a necessidade de terras, como propriedades agrícolas de tamanho familiar para uma possível troca local e a nível de grandes hortas para consumo doméstico, é claramente uma das principais preocupações que o governo irá enfrentar. Isto leva mais uma vez a debates sobre diferentes tipos de regimes de terra para a produção de alimentos e, em geral de forma algo limitada, a argumentos intercalados entre “equidade” e “eficiência”. De acordo com o porta-voz do Programa Integrado de Segurança Alimentar e Nutricional, embora a África do Sul não esteja ainda a enfrentar um problema alimentar agudo como em alguns outros países, entre 14 a 15 milhões de pessoas sofrem de insegurança alimentar encontrando-se uma percentagem elevada (não especificada) nas áreas rurais, enquanto a situação de desnutrição piora: entre 25 e 33% dos agregados familiares a

nível nacional não têm condições de comprar alimentos que satisfaçam as necessidades nutricionais das crianças, dos doentes e dos idosos (DOA 2005). Juntamente com a elevada taxa de desemprego, o HIV/SIDA e outras doenças também contribuem para a desnutrição, ao que se juntam os problemas da qualidade do solo e do acesso a água amplamente generalizados nas antigas áreas dos bantustões. Face à subida vertiginosa dos preços mundiais dos alimentos, o governo tomou novas medidas em Maio de 2008 para aumentar a disponibilidade de “subsídios sociais”, pacotes destinados a apoiar a produção hortícola para uso doméstico, hortas familiares, e sistemas de alimentação escolar, bem como o projecto “trabalho por comida” no âmbito do programa de obras públicas” (Ministério 2008:3). Em 2009, o *Manifesto* Eleitoral do ANC propôs mais programas de socorro alimentar do que medidas correctivas para a reforma agrária e a reforma da terra.

Como exemplo de uma região específica, a Costa Oeste do Cabo, incluímos resultados de um estudo recente sobre terras e subsistência rural que ilustra a complexidade da manutenção da subsistência rural fora de uma grande área urbana, em que o acesso à terra está no centro das preocupações dos agregados familiares juntamente com melhores serviços, acesso à água e aos mercados locais.

Terra e subsistência rural na Costa Oeste do Cabo

No distrito da Costa Oeste (West Coast) da província do Cabo Ocidental (Western Cape), as formas como as comunidades trabalham, vivem e sobrevivem diferem dos relatos oficiais. As comunidades falam das suas experiências diárias neste distrito como sendo rurais, dependentes da agricultura e da pesca e em geral empobrecidas. Documentos do Projecto de Excedentes para o Povo (Surplus Peoples’ Project – SPP), uma organização não-governamental com uma base popular ampla adquirida ao longo de décadas de trabalho entre estas comunidades da época anterior a 1994, esboçam uma imagem semelhante dos agregados familiares rurais que sobrevivem através de várias estratégias de subsistência quer de base agrária quer de outras formas. Por outro lado, o ponto de vista do governo provincial, de outras agências estatais e comentadores com base no Censo e em outros inquéritos nacionais, sugere que esta região tem a menor taxa de pobreza¹⁹ fora da Área Metropolitana do Cabo (CMA) e que é predominantemente urbana. Isto pode ser explicado pelo facto de a região da Costa Oeste ser pequena (por isso representa proporcionalmente um índice de pobreza menor na província) e pela sua proximidade à área metropolitana (CMA) permitindo aos moradores usufruírem de rendimentos mais elevados.

(Na verdade, a partir de estatísticas e do ponto de vista do Governo Provincial, esta é uma zona urbana, com 70% dos agregados familiares classificados como “urbanos” (PGWC 2007).

Uma visão mais próxima das actividades económicas ou de sobrevivência das comunidades em *Bergrivier*, *Cederberg* e *Matzikama* a partir de estudos estatísticos oficialmente aceites, torna a imagem apresentada ainda mais intrigante. Os rendimentos dos agregados familiares para a Costa Oeste, especificamente nestes três distritos, caem significativamente abaixo dos rendimentos da área metropolitana. Mas sem uma declaração sobre as fontes de rendimento (fortemente dependentes de pensões e subsídios do governo), num cenário onde as estratégias de subsistência são variadas, é difícil medir a importância relativa dos elementos neste conjunto de actividades. As pessoas trabalham principalmente na agricultura e na pesca (entre 25 a 35%), com um índice de desemprego menor do que as médias nacionais e provinciais.

Pobreza rural e acesso à terra

No contexto das condições de vida e de trabalho na Costa Oeste, este exemplo analisa o papel do melhor acesso à terra na luta contra a pobreza e particularmente os actuais padrões de acesso à terra em termos das características dos agregados familiares e do uso da terra, e ainda em que medida a reforma agrária respondeu às necessidades de terra como parte do objectivo global de um projecto de reforma agrária pro-pobres. O estudo baseia-se num inquérito especialmente concebido, incluindo mais de 600 agregados familiares ligados ao sector agrícola. Cada agregado familiar rural foi classificado em função da ocupação primária apresentada pelo chefe de família ou principais decisores. Entre estes, os agricultores da reforma agrária, os agricultores sem-terra da reforma agrária e os trabalhadores agrícolas patentearam os laços mais fortes com a agricultura.

Mais de 80% dos agregados familiares da amostragem identificaram-se quer como trabalhadores agrícolas quer como agricultores, o que significa que os inquiridos ganhavam predominantemente o seu sustento com a agricultura. A grande maioria dos agregados familiares, incluindo mais de 75% da amostragem em Berg River que é relativamente mais próxima da Área Metropolitana do Cabo do que qualquer dos outros distritos, ganham a vida como trabalhadores agrícolas. Os agricultores, especificamente os que não beneficiaram da reforma agrária, parecem estar concentrados em Matzikama que fica na extremidade norte da orla da Costa Oeste e faz fronteira com o Northern Cape.

Para a maioria dos agregados familiares rurais que participaram neste importante inquérito, a agricultura é a base principal da sua subsistência. Mas os pequenos agricultores de poucos recursos e os trabalhadores agrícolas não exercem funções equivalentes neste contexto agrário. Os trabalhadores agrícolas dependem de um salário, estando a maioria dos principais chefes de família nesta categoria rural, declarando um emprego permanente e cerca de 20% em postos de trabalho não permanentes. É mais provável que se encontrem a trabalhar

em grandes explorações de agricultura comercial e não para os pequenos agricultores que participaram neste estudo. Por outro lado, os agricultores pobres em recursos dependem do próprio trabalho ao invés de contratarem trabalhadores assalariados fora do seu agregado familiar. Os agricultores sem-terra da reforma agrária (14% da amostragem) parecem estar distribuídos por todos os distritos, sugerindo que o projecto de entrega de terras do governo durante quase 15 anos passou ao largo de pelo menos 85% dos agregados familiares rurais na presente amostragem.

A reforma agrária tem feito na verdade pouco para trazer melhorias visíveis às estratégias de subsistência dos agregados familiares rurais vinculados à agricultura nesta região.

O estatuto de subsistência dos agregados familiares e a sua capacidade de resistência a alterações bruscas no seu bem-estar tendem a ser ditados pelo acesso e controlo de bens. A privação de recursos é um indicador fundamental da vulnerabilidade dos agregados familiares a longo prazo. Explica firmemente porque os agregados familiares estão de modo sistemático armadilhados na miséria crónica. Em geral, o único bem que é propriedade dos agregados familiares rurais parece ser uma casa de tijolos. Um número insignificante de agregados familiares (14%) com terra enquadra-se na categoria de propriedade móvel (14% para automóveis e 10% camionetas de caixa aberta). Os níveis mais significativos de propriedade de gado ocorrem em Matzikama, dominada pela propriedade de ovinos (19%), caprinos (12%) e suínos (11%).

A agricultura desempenha um papel marginal ou insignificante como fonte de rendimento primário, mas isso não significa que não seja importante para a segurança alimentar directa do agregado familiar. No entanto, os agregados familiares rurais dependem primariamente de salários e dos subsídios estatais. A comparação entre o nível médio de rendimento do agregado familiar com a despesa média mensal revela que o “agregado familiar médio” nesta área mal consegue dinheiro suficiente para pagar as necessidades quotidianas. As despesas com a alimentação absorvem, pelo menos, 60% do total dos rendimentos do agregado familiar. Surpreendentemente, aproximadamente 80% das famílias não relataram qualquer experiência de fome. No entanto, dado que uma maior percentagem de agregados familiares foi afectada pela recente onda de inflação dos alimentos (cerca de 20%) do que aqueles que se encontram na situação de fome (cerca de 15%), isto implica que mais famílias do que foi realmente relatado possam estar encurraladas numa faixa à beira da insegurança alimentar.

Ao analisarmos as despesas não alimentares, é interessante notar que um dos maiores componentes de gastos domésticos é o reembolso de dívidas, quase 20%. Usando este factor como representação de endividamento doméstico no contexto de poupança quase zero, isto sugere que muitos dos pobres rurais na província Costa Oeste do Cabo fazem face às despesas através da “negociação da dívida” (obtendo empréstimo dum credor para pagar a outro credor).

É evidente que a terra desempenha um papel crítico na manutenção da subsistência rural. Constitui a base produtiva das culturas e da pecuária, provavelmente tornando a terra no recurso de produção mais importante. Sem dúvida que as zonas habitacionais (sejam residências construídas em tijolo ou barracas de cartão) ocupam grande quantidade de superfície terrestre. Limitamo-nos a estes usos básicos e explícitos de terra porque, tendo a especulação e o comércio activo da terra valorizado substancialmente em termos monetários e podendo alterar os preços da mesma, não ocupam lugar preponderante nas estratégias de subsistência das famílias rurais do presente estudo. Se existir um mercado activo de terras nestas comunidades, é provável que seja relativamente pequeno e informal.

Para toda a amostragem, a média de propriedade agrícola é, aproximadamente 14% dos agregados familiares. A propriedade de terra agrícola é geralmente verificável através de um título formalmente registado, a escritura, sendo o que geralmente confere a posse da terra na actual configuração do regime fundiário. No entanto não é raro encontrar outras formas de acesso e de estruturas de propriedade num regime fundiário privado. Além disso, pequenos agricultores, pobres em recursos, poderão usufruir de direitos de utilização da terra (independentemente da forma e do nível de pagamento) mas sem título. Documentar esta miríade de estruturas de propriedade da terra é um empreendimento/complexo, que só por si requer uma pesquisa extensa.

Surgem tendências interessantes sobre a forma como cada categoria rural utiliza a terra. Não surpreende verificar que o acesso à terra tanto para criação de gado e pecuária como para fins agrícolas se concentra principalmente entre os agricultores. No entanto, os agricultores da reforma agrária dominam na agricultura enquanto os seus homólogos não contemplados pela reforma agrária são a ligeira maioria dos criadores de gado. É importante que esta descoberta seja vista em conjunção com as dimensões de terras distribuídas entre agricultores e criadores de gado. A dimensão média de uma parcela de terra está na ordem dos 3 hectares (relativamente pequena), mas os agricultores da reforma agrária (especialmente aqueles dedicados à agricultura) agrupam-se acima deste nível, enquanto os agricultores não ligados à reforma agrária têm em média acesso a cerca de 2,4 hectares de terra para os seus animais. Dado que o pasto para o gado, no contexto agro-ecológico da Costa Oeste, requer uma maior extensão de terra, a reforma agrária nesta área deveria provavelmente dar prioridade às necessidades dos criadores de gado.

A pesquisa incluiu perguntas sobre o acesso à terra para horticultura (pomares) mas descobriu que uma minoria insignificante dos agricultores da reforma agrária (cerca de 6%) confirmou o acesso à terra para este fim (cerca de um terço dos agricultores ligados à reforma agrária tiveram acesso à terra para fazer horta). Embora trabalhem no sector agrícola (especialmente em explorações horticolas), os trabalhadores rurais não parecem envolver-se

significativamente nem na produção agrícola nem na actividade pecuária, com excepção de cerca de 18% dos trabalhadores agrícolas que relataram estarem envolvidos em hortas para consumo doméstico.

Reforma Agrária e a necessidade de terras

Inicialmente, entre os agregados familiares rurais ao longo da Costa Oeste do Cabo, a procura de terra parece estar fortemente dividida entre terras para a agricultura e terras para habitação. Existe uma forte procura de terras para habitação, a qual parece ser relativamente mais elevada entre os trabalhadores agrícolas, os trabalhadores das minas e os pescadores, comparativamente com os agricultores. Isto sugere que a segurança de propriedade imobiliária é evidentemente uma grande preocupação entre estes sectores de população rural.

Embora a procura de terras agrícolas seja relativamente pequena, é surpreendentemente mais elevada do que a procura de terra para habitação. Como seria de esperar, a procura de terras agrícolas é maior entre os agricultores, embora seja importante notar que quase 25% de todos os trabalhadores rurais querem terras para agricultura. No geral os agricultores não ligados à reforma agrária expressaram uma demanda mais forte para obter terras, com perto de 50% a quererem terras para pastagens e cerca de 40% terras para agricultura. Além disso, a grande exigência de terra está também ligada às áreas médias de terra de que necessitam: cerca de 21,5 hectares para o cultivo agrícola e mais de 50 hectares para pastagem. Comparado com as tendências actuais de acesso à terra, isto significa que os agricultores poderão exigir um aumento no tamanho médio das terras até dez vezes mais. Foi interessante verificar que os agregados familiares planeavam vender os excedentes de produção nos mercados locais, ao invés de vender nos mercados nacionais e internacionais com muito maior poder de compra, mas talvez com uma concorrência mais intensa por parte da oferta. O título de propriedade plena é o regime de propriedade de maior preferência entre os agregados familiares que articulam uma procura de terras agrícolas.

Para satisfazer as suas necessidades de terras e adquirir propriedade privada de terras agrícolas, os agregados familiares dependerão quase exclusivamente da sua autarquia local e do departamento de ordenamento territorial. Esta dependência do Estado está provavelmente relacionada com o actual estatuto do regime de propriedade da terra entre a maioria dos agricultores (que ocupam terras com a autorização de algum órgão estatal) e uma consciência generalizada de reforma agrária. O mais intrigante é que faltava aos agregados familiares rurais a compreensão clara do funcionamento legal das políticas agrícolas e de partes específicas da legislação sobre a terra. Além disso, os habitantes rurais parecem ligar a sua demanda de terras para a produção agrícola à restituição de terras (e não SLAG, ou LRAD ou CASP²⁰) e todavia este elemento com base no direito da reforma agrária não tem uma dimensão forte no desenvolvimento agrário.

Este estudo de caso oferece evidências convincentes para se repensar radicalmente no modelo de reforma agrária tenazmente posto em prática desde o fim do apartheid em 1994. Em primeiro lugar, este modelo não foi capaz de entregar terras de acordo com os objectivos estabelecidos pelo governo e de gerar meios de subsistências rurais sustentáveis, com níveis adequados de apoio ao desenvolvimento agrícola. A crise da reforma agrária de orientação de mercado é evidente porque até à data, apesar de todos os refinamentos tecnocratas no período pós-cimeira sobre as terras, não respondeu às necessidades dos pequenos agricultores de recursos precários e dos trabalhadores agrícolas na Costa Oeste do Cabo. Em segundo lugar, dado o seu insucesso, é vital proceder a uma clara ruptura com o mito de “fazer os mercados funcionarem para a pobreza rural”. O que se necessita é de um novo quadro que promova o aumento de consciencialização, levando à mobilização e à participação directa das classes rurais sem terras na reestruturação da economia agrária.

Mudanças, debates sobre políticas e as prováveis consequências para os habitantes rurais pobres e os sem-terra

Iniciativas governamentais recentes para melhorar a reforma agrária

Uma série de novos instrumentos políticos estão a ser desenvolvidos. O Projecto das Terras e da Reforma Agrária (LARP) pretende redistribuir 5 milhões de hectares de terras agrícolas na posse de brancos a 10 000 novos agricultores, facilitar a entrada de mais 10% de agricultores negros nos agro-negócios, proporcionar melhores serviços de apoio agrícola a grupos-alvo e no geral aumentar quer a produção agrícola quer o comércio entre 10% a 15%. O governo irá também contornar os procedimentos de atribuição de concessões LRAD com a finalidade de adquirir terra (de vendedores voluntários) para os beneficiários através da Estratégia Proactiva de Aquisição de Terras de 2006 (PLAS). No âmbito do recém-introduzido planeamento por área, as estratégias de Apoio à Implementação e Assentamento de Populações (Settlement and Implementation Support – SIS) facilitarão a coordenação do assentamento e os mecanismos de apoio através de centros de serviços rurais. Estava previsto para Junho de 2008 o início de um novo Programa de Gestão dos Direitos à Terra como forma de alargar a assistência jurídica aos moradores das fazendas, função que tem sido essencialmente desempenhada pelas ONGs. O governo pretende que isto seja um serviço público mas logo de início foi adjudicado a empresas jurídicas privadas, o que provocou dúvidas sobre os seus custos e sobre potenciais conflitos de interesse em áreas onde essas empresas têm vindo a representar os agricultores brancos.

Está prometida uma revisão do programa de redistribuição. Quanto à controversa lei de expropriação, o governo cedeu às objecções dos agricultores e dos grupos de interesse sobre

a “falta de consulta” e de momento arquivou a iniciativa²¹. Em comentário sobre a LARP, Neva Magketla (2008), então coordenador de estratégias de sectores na presidência, faz notar que apenas 0,3% de agregados familiares sem terra em áreas comunais seriam afectados pela criação de 10 000 explorações comerciais de 500 hectares, custando literalmente bilhões de Rands para o governo, enquanto as propostas que visem a maioria dos pequenos agricultores sem terra são difíceis de encontrar. Isto é de facto corroborado pelo Manifesto Eleitoral do ANC de 2009, que prometeu melhorar as condições de vida rural, a revisão do programa de redistribuição e promover “cooperativas agrícolas em toda a cadeia de valor”, mas essencialmente nada diz sobre terras para pequenos agricultores. No documento, o ANC parece dar a impressão de se estar a separar do desenvolvimento da agricultura comercial ligeiramente desracializada nos actuais modelos de grande escala, das propostas para a expansão de “regimes de produção de alimentos nas zonas rurais e periurbanas”, no entanto não os vinculando à questão fundiária, a procura de terras e a possíveis fontes de terra no actual quadro de uma reforma muito limitada.

O debate da reforma agrária na África do Sul

Debates entre organizações do sector da terra, comunidades locais e comissões, bem como nas universidades têm sido um factor importante na formulação de críticas e propostas de melhorias nas políticas. Grande parte destas iniciativas fazem parte de um processo contínuo que, por um lado, visa aperfeiçoar os mecanismos de mercado e, por outro, pressionar o Estado a desempenhar um papel mais estratégico no desenvolvimento, enquanto outras posições ao longo desta continuidade encontram eco no seio do ANC e do Departamento de Assuntos Agrários (DLA).

Encontravam-se também activas neste debate algumas das maiores instituições financeiras internacionais trabalhando em conjunto com académicos e líderes governamentais da África do Sul, e desde há muito argumentando que o crescimento da África do Sul depende de uma maior integração e de uma maior participação nos mercados mundiais. Segundo esta lógica, uma acumulação suficiente de capital (não importa o quão distorcida ou desarticulada – ou quem está realmente a acumular e em que parte do mundo o faz) acabará por alimentar o desenvolvimento social e reduzir a pobreza. Embora haja alguma discordância entre diferentes autores sobre quanto deverá ser a abertura do sector comercial existente para compensar a concentração de terras a fim de facilitar a entrada de pequenos agricultores negros (e quantos), há continuidade dentro desta perspectiva de que o mercado fundiário limitado por exclusão racial deveria ele próprio ser reformado a fim de ajudar a “criar igualdade de oportunidades”. A título de exemplo, e na linha do Banco Mundial, autores como van den Brink, Thomas e Binswanger (2007) têm argumentado que, embora a reforma agrária tenha

sido lenta e ineficaz, o actual programa LRAD (com tudo o que isso implica, como descrito acima) deverá ser o principal veículo para atingir a meta estabelecida pelo estado de transferir 30% das terras até 2014 (ano das eleições presidenciais). O mercado deveria desempenhar um papel mais preponderante e deveriam ser implementadas medidas como um imposto fundiário, a subdivisão, a retirada de mais subsídios dados aos grandes agricultores que fazem subir os preços da terra, bem como uma assistência suplementar aos pequenos agricultores com outros subsídios para aquisição de terra. Com a promoção de explorações agrícolas de dimensões familiares, eles colocam os seus argumentos no âmbito do debate tecnocrático sobre a relação inversa entre a dimensão das explorações e a produtividade, no qual as classes sociais e as relações de poder são ocultadas.

As opiniões vindas de organizações da sociedade civil, que advogam um estado mais “desenvolvimentista”, vão desde o incentivar fundos estatais a serem canalizados para melhorar a qualidade de vida do número relativamente pequeno de novos agricultores negros que podem ser integrados na agricultura “produtiva”, até àqueles que sentem que toda a base de mercado da reforma deveria ser contestada como não redistributiva e injusta. No meio destes dois agrupamentos, uma gama de indivíduos e organizações, incluindo alguns elementos dentro do próprio ANC, reuniram-se em 2005 na Cimeira Agrária Nacional (National Land Summit) para exprimirem fortes críticas às políticas do governo e elaboraram uma resolução que apela à demolição do disposto nas políticas de comprador voluntário/vendedor voluntário, mas sem acordo para desafiar o quadro do mercado em si (National Land Summit 2005).

Embora nem sempre “teorizado” em termos de um estado desenvolvimentista, a maioria dos argumentos nesta ponta do espectro centram-se numa maior participação do estado, responsabilidade e recursos tanto para a expansão da redistribuição de terras como do apoio à pequena agricultura. A aquisição de terras tende a dominar o debate face à agricultura organizada que trabalha para o limitar, mas a discussão também avançou no sentido da falta de apoio aos agricultores da reforma agrária e para as estratégias de desenvolvimento rural integrado, passos que o governo do ANC começou a incorporar no seu programa em 2001. As alterações propostas incluem maiores subsídios sociais, mais formação e apoio para extensões na agricultura e participação activa na assistência do governo aos serviços que as ONGs têm frequentemente executado. Alguns também defendem uma maior descentralização e planeamento localizado para promover maior participação na tomada de decisões adaptadas às necessidades das pessoas. A expropriação, ou seja, o incentivo à utilização dos limitados poderes do estado facultados pela Constituição para a reforma agrária no interesse público, é salientada a diferentes níveis nas opiniões de um estado desenvolvimentista²².

Os pontos de vista dentro desta continuidade de regulamentação mais para o mercado e/ou mais estatal, que aqui foram deliberadamente simplificados, sobrepõem-se significa-

tivamente e reflectem uma grande frustração ligada tanto às limitações da reforma agrária como a uma análise séria e a braços com o seu fracasso. Além disso, foram realizados estudos empíricos úteis considerando o leque das possíveis abordagens.

Na nossa opinião, a modesta e, em última análise, conservadora reforma agrária da África do Sul demonstra porquê e como ela abandona os pobres e os sem-terra ou as secções da população negra carentes de terra. Ao mesmo tempo, tende a exercer uma influência conservadora no enquadramento das questões relativas à economia política que levanta à sociedade e aos intervenientes sociais, comprometidos a diferentes níveis com a mudança do panorama político. O desacordo entre o que é necessário para a reestruturação do regime de propriedade fundiária e aquilo que é definido como sendo possível ou “realista”, juntamente com as enormes dificuldades no desafio à organização social herdada do apartheid e a questão nacional por resolver com uma alternativa coerente que leve em conta os obstáculos estruturais que se encontram no caminho, dá origem a toda uma gama de respostas políticas vindas de todo o espectro político “pro-pobre”. Embora diversas formas de resistência e protesto continuem a desafiar o regime de propriedade e as relações que este reproduz, não existe actualmente um poderoso movimento social que seja porta-voz da população rural, argumentando-se muitas vezes que os sectores das ONGs ligados à terra, as organizações comunitárias e os protestos deveriam concentrar-se em pressionar o Estado a reforçar os mecanismos políticos no âmbito do quadro actual.

ANC – reaproximação à esquerda a favor dos pobres rurais?

Tendo uma posição única e vantajosa como antigo movimento de libertação que se enquadrou no compromisso político de transição e em seguida tomou as rédeas do governo nacional, como acima mencionado, o ANC tem incentivado reticências e ajudado a canalizar uma progressiva insatisfação da sociedade civil, debates e reuniões dentro destes parâmetros sendo igualmente suficientemente flexível para também incorporar muitas das sugestões de ambos os lados do espectro mercado/estado, numa série de mudanças políticas²³. Diferentes opiniões sobre o paradoxo existente e acima mencionado – como gerir um modelo impulsionado pelo crescimento com promessas de desenvolvimento que na essência não se concretizam, pelo menos para os pobres das zonas rurais – também têm surgido dentro do ANC. A resolução aprovada em Dezembro de 2007 no Congresso do ANC, realizado em Polokwane na província de Limpopo (em que Jacob Zuma foi eleito presidente do ANC e levando à formação de um outro partido²⁴ mais leal a Mbeki e à sua orientação política dos últimos anos), fornece uma descrição de muitos aspectos do fracasso da reforma agrária e dos problemas sociais e políticos daí resultantes. Coloca grande ênfase na melhoria das condições de vida das populações rurais pobres, tanto dos pequenos agricultores como dos trabalhadores agrícolas e

especialmente das mulheres, e desenvolve uma longa “lista de desejos” de alterações que gostaria de ver acontecer e que são do conhecimento do ANC pois é aquilo que o seu eleitorado quer ouvir. Ao mesmo tempo que reconhece a “parcialidade” da produção capitalista de larga escala baseada no capital intenso e na concentração da propriedade nas áreas rurais, nem a resolução de Polokwane nem o *Manifesto* Eleitoral do ANC de 2009 desafia estas questões além de propor, por exemplo, a subdivisão e impostos fundiários. Em vez disso, existem apelos incongruentes para a regulação estatal do mercado fundiário, para combater práticas monopolistas de mercado... e garantindo que as políticas macro-económicas “se empenham no apoio à agricultura, especialmente na produção baseada em mão-de-obra intensiva e *evitam qualquer preconceito contra os objectivos mais amplos do desenvolvimento agrícola*” (a ênfase é nossa). Entre outras coisas, isto tende a perpetuar o mito de que os monopólios são impedimentos acidentais impostos sobre os chamados mercados livres, em vez de formações que evoluem a partir da lógica interna do mercado capitalista. O *Manifesto* de 2009 propõe elevar os regimes alimentares para os pobres, aparentemente para além dos parâmetros da reforma agrária em geral, no qual os problemas não são abordados em qualquer das três áreas (de restituição, redistribuição e regime de propriedade fundiária), para além de uma promessa geral de tentar colocar mais terra nas mãos dos rurais pobres e de acelerar a reforma.

Documentos do ANC do período pré-eleitoral 2008-2009 falam especificamente de um estado desenvolvimentista que ostensivamente colmataria o enorme fosso entre as suas garantias optimistas e a realidade do desenvolvimento capitalista nos países do hemisfério sul, entre os quais a África do Sul está longe de ser dos países mais pobres, mas cujas populações rurais pobres cabem exactamente dentro desse quadro. Num discurso em Outubro de 2008, Zuma declarou: “É claro que o caminho macro-económico que escolhemos seguir afecta significativamente quaisquer decisões que tomemos para o avanço de uma sociedade próspera.” Essa é a verdadeira questão que está a ser iludida por estas novas iniciativas que soam muito à “esquerda”, mas estão firmemente ancoradas no enquadramento existente, tanto em termos da economia em geral como da propriedade da terra em particular.

De facto, a reafecção pelo ANC da sua agenda de desenvolvimento dentro de uma lógica neoliberal mas com a ampliação do papel do estado – junto com o mercado – não é tão paradoxal como poderá parecer: o Programa de Reconstrução e Desenvolvimento de 1994 alimentou ilusões de que seria possível um caminho capitalista “desenvolvimentista” qualitativamente diferente e humanitário, que permite a sustentabilidade, a produtividade e a prosperidade para todos. Isto é associado a uma variante particular de populismo para aqueles que esperavam grandes mudanças sociais após o apartheid, em que sem contestar as mudanças sistémicas, a participação popular nas tomadas de decisão é constantemente apresentada como um elemento decisivo na concretização de tudo isto. Esta abordagem não é nova: nos países

industrializados, é um emblema das democracias liberais. Os governos movem-se para a frente e para trás entre posicionamentos relativamente mais “conservadores” e relativamente mais “liberais” em épocas eleitorais com longas listas de promessas de mudanças, especialmente da “esquerda”, que não podem e muitas vezes não se pretendem que venham a ser cumpridas.

Comentários finais

Na África do Sul, a reforma agrária não é redistributiva, não ajuda significativamente os pobres e de facto tem aumentado a diferenciação social no meio rural, favorecendo um pequeno grupo de agricultores negros com melhores condições, incluindo alguns novos operadores. A amplitude da reforma agrária por si só, sem tomar em conta todos os argumentos sobre a dificuldade de entrar e de competir dentro deste sector, tornou-a quase irrelevante. Programas baseados em direitos ou encontraram um impasse (propriedade comunitária, moradores das explorações agrícolas) ou têm sido muito modestas em amplitude, na tentativa de repor a justiça aos desapossados pelo apartheid. A maioria dos casos de restituição tem até à data sido resolvidas financeiramente e não com a transferência de terras. Algumas comunidades ou grupos foram com sucesso assentadas em terras através da restituição, mas muitos outros estão paralisados pela necessidade de planos empresariais e conflitos sobre subsídios de assentamento, levando por vezes ironicamente, os reclamantes a arrendar de volta a terra aos agricultores brancos de quem a “ganharam” após longas batalhas judiciais. Nestes casos, torna-se numa mera mercadoria a ser gerida por pessoas com mais formação e melhores ligações ao mundo empresarial ao invés de um recurso para desenvolver meios de subsistência, mesmo podendo significar acumulação numa escala muito pequena, sem tecnologia moderna ou grandes mercados. Noutros casos também houve pressão para se revender a terra porque precisavam do dinheiro, essencialmente desfazendo a vantagem de ter acesso à terra²⁵. Quanto ao regime de propriedade, no âmbito da nova legislação fundiária, milhares de arrendatários e famílias de trabalhadores agrícolas foram expulsos ou “despedidos”, removidos das explorações agrícolas de uma ou de outra forma, perdendo postos de trabalho e acesso a terras aráveis e a pastagens. Em relação aos direitos fundiários dentro das áreas comunais, a garantia da posse da terra foi basicamente suspensa porque é politicamente sensível.

Continuando a tentativa de mudar as relações da terra através deste tipo de reforma limitada – ou declará-las “transformadas” - não terá um impacto significativo na pobreza rural nem trará profundas transformações sociais. As receitas da agricultura comercial são relativamente modestas na África do Sul industrializada mas, em muitos aspectos, as relações da terra que nelas se concentram estão a ser reforçadas através da própria reforma agrária ao serviço de uma estratégia de crescimento nacional com pouco impacto na redistribuição geral

da riqueza (trickle-down effect). Além disso, a agricultura comercial e a propriedade fundiária representam grandes pilares *políticos* da velha ordem, ainda que ligeiramente em evolução e “modernização” neste período de reforma neoliberal²⁶. Os principais intervenientes no sector comercial já se estavam a deslocar antes de 1994 para economias de larga escala que dependem da concentração de terras e continuam a tentar evitar a subdivisão das grandes fazendas por temerem que pudesse indicar mudança de rumo na direcção de um possível alargamento e diversificação (racial) da posse da terra. A recusa em subdividir até agora mostra até que ponto o actual sistema de propriedade tem definido os parâmetros da reforma agrária, dominando as políticas, obstruindo até uma redistribuição modesta. A expropriação tem de ser aplicada neste impasse mas terá ainda de se perguntar: terra e produção agrícola para quê e para quem e ligadas a que tipo de transformação?

Existe uma correlação forte entre o que foi realmente executado durante os últimos 15 anos e as exigências herdadas e protegidas do quadro económico geral. Embora a estabilidade política fosse a grande motivação para a reforma agrária, não se tratou simplesmente de um discurso político oco dos políticos para pacificar a população rural mas desenvolveu processos próprios em relação ao clima geral da reforma e às prioridades macro-económicas que orientam o país. Mas os imensos obstáculos que têm repetidamente bloqueado o seu avanço tornaram-na, na melhor das hipóteses, num símbolo. Não só existem poderosas forças políticas a fazerem *lobby* para que assim se mantenha (embora possam fazer cedências ou ser obrigados a aceitar mais alterações), mas isto corresponde a que o funcionamento material e a organização da sociedade, incluindo as estruturas sociais profundamente enraizadas – em que os aspectos nacional ou racial são fundamentais na elaboração destas inúmeras barreiras – operem para evitar uma reforma agrária significativa, redistributiva e transformadora para os pobres, tal como demonstrado nestes últimos 15 anos. A um certo nível, há muito que as limitações estruturais foram compreendidas e reconhecidas. Mas essa compreensão é muitas vezes ignorada quando se faz uma análise crítica dos modelos de desenvolvimento em relação à força do enquadramento existente, apesar de apenas poder trazer benefícios desiguais e distorcidos para os pobres, como é repetidamente demonstrado em todos os países do hemisfério sul. Assim, talvez o que é “real” e “realista” também tenha de ser questionado.

Tudo isso aponta para o inequivocamente limitado alcance da democracia liberal da África do Sul. Importantes barreiras raciais e sociais foram certamente reduzidas em muitas esferas da vida. Mas este processo não pode “saltar” ou colocar “em espera” a procura de terra e a democratização do regime fundiário. Não pode estar limitado a uma nova legislação sobre a terra nem ser usado como vitrina para expor uma igualdade social formal – por muito importante que estas sejam – ou até mesmo maiores sistemas de segurança social, sem também se rasgar o tecido do sistema de propriedade já por si atrofiado.

É importante instigar o debate para permitir a discussão das principais questões, desafiar pressupostos e olhar para além do esmiuçar ao máximo propostas já perdidas, o resultado provável para os habitantes rurais sem terra e pobres – quer sejam moradores vulneráveis das fazendas quer sejam pessoas de áreas comunitárias que procuram terras para subsistência (agrícola e não agrícola) – mais ainda quando a crise global reforça factores que levam a uma ainda maior marginalização dos pobres, diferenciação de classes sociais e insegurança alimentar.

Notas

¹ O coeficiente de Gini da África do Sul passou de 0,69 em 1996 para 0,77 em 2001 (HSRC 2004). A Stats South Africa verificou em 2002 que 50% dos agregados familiares mais pobres ficaram mais pobres durante os primeiros cinco anos depois do apartheid. O relatório da Presidência em 2008 também indicou não haver redução significativa no fosso entre ricos e pobres.

² Respectivamente, em 1995 (Maio de 2000) e em 2001 (HSRC 2004). Documentos eleitorais do ANC relatam reduções importantes na pobreza devido ao aumento dos subsídios sociais para 12,5 milhões de pessoas (CAN 2009). Macheche (2004) estima os “ultra pobres” em 25%. Definir e medir a pobreza continua a ser um tema de continuado debate. Os cálculos do HSRC são baseados numa linha de pobreza que varia por dimensão do agregado familiar, num agregado familiar de quatro elementos com um “rendimento de pobreza” de 1 290 Rands. O Departamento de Ordenamento Territorial e Agricultura estabeleceu um valor mínimo necessário para a compra de alimentos e começou por medir a diferença entre o que era comportável para as famílias e este valor, para a atribuição de subsídios sociais. (DOA 2005).

³ Propriedade rural inclui tanto os terrenos agrícolas como as áreas que praticam actividades agrícolas e não agrícolas.

⁴ May (2000) e Aliber (2001) estimam a população rural em 50,4% e 51% respectivamente, enquanto o censo nacional de 1996 apresenta uma população “não urbana” de 46% (RAS 2005).

⁵ O estudo de May mostra que as taxas de pobreza são mais elevadas nas províncias do Limpopo e do Free State, mas a grau da pobreza - o “que é necessário para posicionar todas as pessoas acima da linha de pobreza” - é mais elevada nas províncias de Free State e do Eastern Cape (2000: 22).

⁶ Num estudo na província do Limpopo, onde 63,9% das pessoas são pobres e quase 90% são rurais, os subsídios sociais para crianças em Moraleng permitem às pessoas comer 2 refeições por dia (Berumen 2008). Veja também o estudo de Jacobs (2009) sobre segurança alimentar.

⁷ Após uma firme tendência decrescente entre 1985 a 1995 de cerca de 1,3 milhões para 920 000, o emprego na área agro-pecuária aumentou ligeiramente até 2002, antes de diminuir novamente para 628 000 (Statistics South Africa 2008; Vink e Kirsten 2003). A mão-de-obra agrícola não permanente expandiu drasticamente, passando de 36% em 1991 a 49% do total do emprego em 2002. Em algumas províncias com agricultura comercial extensa e de elevado valor, a maioria dos trabalhadores não está em postos de trabalho permanentes.

⁸ Veja também Andrew (2007) sobre as mulheres e o acesso à terra. A mudança da composição de classes do mundo rural e periurbano, conflitos entre os agricultores em melhores condições e os pobres sem acesso à terra, bem como a natureza das migrações de e para as áreas rurais e a urbanização das zonas rurais sem desenvolvimento significativo, são áreas que merecem uma análise mais aprofundada.

⁹ Para mais informações sobre os efeitos sociais do sistema de autoridade tradicional, ver Ntsebeza (2005).

¹⁰ O conceito mantido pelo ANC de partilha do poder com os brancos como parte de uma estratégia pacífica para alcançar uma sociedade socialista, fora concebido quando este tinha fortes laços com a União Soviética até às mudanças geopolíticas nos finais dos anos 80. Antes disso, todo apoio o político, económico e militar vinha da União Soviética, que canalizava uma parte significativa de recursos para a projecção da sua imagem internacional através de conferências, dos media e entrevistas. Depois de ser banido, passou a ser menos activo entre meados de 1960 e meados de 1980.

¹¹ Uma área de reassentamento rural visitada em Limpopo em 2006 - para onde foram deslocadas no início dos anos 60, as vítimas de um massivo afastamento forçado das chamadas áreas brancas - tinha tido finalmente acesso a electrificação depois de cerca de 40 anos, mas ainda tinha pouca iluminação pública, estradas pavimentadas ou água corrente. Durante a pesquisa, quase todos os entrevistados em diferentes áreas rurais de Mpumalanga e KwaZulu-Natal - todos os quais tinham votado - informaram que para eles não houve alterações significativas desde 1994. Muitos disseram que agora tinham “liberdade” para se deslocar, em comparação com o passado, mas que não tinham dinheiro para ir aonde quer que fosse (Andrew 2005).

¹² Isto foi mais tarde corrigido após as ONGs e outros protestarem; e as mulheres que podiam juntar o capital requerido tiveram acesso às subvenções individualmente e no seu próprio nome sob o LRAD (Ministério 2001:4). Os agregados familiares polígamos levantaram preocupações semelhantes: em 1999, a DLA decidiu que seria concedido um subsídio ao marido e à primeira mulher, à semelhança dos casamentos civis, e cada uma das outras esposas poderia requerer individualmente outro subsídio (DLA 1999:58).

¹³ Apesar do debate e da pressão da sociedade civil, a Lei da Subdivisão de Terras Agrícolas de 1970 não foi revogada.

¹⁴ Entrevista com Anida Vorster e Jacó Tshabangu na Comissão Regional de Restituição em Pretória, em Março de 1999.

¹⁵ Thoko Didiza foi substituído por Lulama Xingwana em 2006.

¹⁶ Os beneficiários deixaram de ser avaliados com base nos seus rendimentos mensais. Aqueles que podem colocar uma contribuição de capital inicial (embora, teoricamente, também através de igual valor em espécie ou de trabalho) podem comprar terras por beneficiarem de subsídios do governo numa escala progressiva: a entrada mínima é de R 5 000 para o correspondente a uma subvenção de R 20 000. Isto representa a maior parte dos rendimentos anuais para a maioria dos trabalhadores agrícolas empregados, por exemplo, que presumivelmente poderiam estar entre os mais interessados na terra e que possuem capacidade técnica. Os montantes são destinados a aumentar a subvenção de um mínimo de 111 125 000 e um máximo de 430 085 000 Rands para candidatos que se qualificam (DLA 2008, Ministry 2008, DoA/DLA 2008a, Lahiff 2008).

¹⁷ O quadro das políticas AgriBEE tem por grupo-alvo, explicitamente, o desenvolvimento de agro-capitalistas negros.

¹⁸ Alguns aspectos do discurso do ANC foram alterados durante as eleições de 2009. Evidência anedótica de várias localidades mostra o aumento de diferenciação social entre os beneficiários da redistribuição de terras. Embora o governo ainda não tenha implementado as controversas reformas de regime fundiário nos antigos bantustões (sob a Lei dos Direitos às Terras Comunitárias – Communal Land Rights Act - CLRA), os agricultores mais ricos nestas áreas tiveram acesso a subvenções LRAD para comprar terra para agricultura comercial nas regiões que fazem fronteira com os ‘homelands’. Por outro lado, os habitantes locais sem-terra contratados por “novos agricultores negros” tendem a trabalhar em condições de ultra-exploração em algumas dessas fazendas. Além disso, a acumulação capitalista obtida neste contexto agrário está claramente ligada à posição ocupada dentro da hierarquia da autoridade

tradicional, que é efectivamente uma outra esfera da governação política nestes territórios.

¹⁹ Oficialmente, a região da Costa Oeste tem uma taxa de pobreza monetária na ordem dos 21%, tornando-se o distrito com a menor taxa de pobreza fora da área metropolitana – CMA (Oosthuizen e Nieuwoudt 2003).

²⁰ O programa abrangente de apoio agrícola (CASP) oferece um menu de serviços de suporte pós-assentamento, em particular no apoio a infra-estruturas, no qual as subvenções de financiamento funcionam no mesmo princípio das subvenções LRAD.

²¹ Ver DLA 2008, Ministry 2008, DoA/DLA 2008b, Lahiff 2008 para mais detalhes sobre estas novas medidas.

²² Para uma interessante colecção de diferentes abordagens, ver Ntsebeza e Hall (2007), comentado por Andrew (2008), National Land Summit Resolution (2005), e o portal da Programme for Land & Agrarian Studies, que oferecem uma série de relatórios e publicações importantes analisando a reforma agrária e políticas governamentais de diversos pontos de vista.

²³ Além disso, um número considerável de especialistas académicos e activistas do sector agrário das ONGs têm-se unido ao governo ao longo dos anos em diferentes estágios do processo, embora muitos também o tivessem abandonado, frustrados depois de pouco tempo.

²⁴ Congress of the People (COPE)

²⁵ Historicamente, sempre que o mercado de terras funcionou como uma parte da reforma agrária, os pobres foram muitas vezes forçados a vender terras que lhes tinham sido atribuídas, como no Chile pós Allende e no Equador, com a notável excepção do México (por várias décadas até às reformas do NAFTA de meados dos anos 1990) e na China (até as terras comunais serem privatizadas sob Deng Xiaoping) onde era proibida a venda de terras redistribuídas (Vogelgesang 1998: 8,11).

²⁶ Sobre os efeitos negativos das reformas de mercado nos pobres ver Negrão (2002) e Moyo (2007).

Referências

- African National Congress, 2009, *Manifesto: Working together we can do more*, <http://196.35.74.238/SABCnews.com/Documents/Manifesto%202009%20FINAL.pdf>.
- African National Congress, 2008, “Zuma on economic transformation, land redistribution”, *Age of Turbulence International Investment Conference*, 24 de Junho.
- African National Congress, 2007a, *Polokwane resolution*, Polokwane, Dezembro.
- African National Congress, 2007b, “Towards a resolution on rural development, land reform and agrarian change”, *Discussion document*, Gallagher Estate.
- African National Congress, 1994, *Reconstruction and Development Programme. A policy framework*, Joanesburgo, Umanyano.

- Aliber, Michael. 2001. “Study of the incidence and nature of chronic poverty and development policy in South Africa: an overview”, *Working Paper 3*, Programme for Land & Agrarian Studies (PLAAS)/University of Western Cape, Agosto.
- Andrew, Nancy. 2008. “Debating the politics of land in Southern Africa”, Book review of *The Land Question in South Africa: the Challenges of Transformation and Redistribution*, L. Ntsebeza and R. Hall (eds), H-SAfrica, 2008.
- Andrew, Nancy. 2007. Land reform and the rekindling of land conflicts in South Africa: Women’s access to land, in R. Odgaard, B. Derman & E. Sjaastad (eds.) *Citizenship, Identity and Conflicts over Land and Water in Contemporary Africa*, James Currey: Londres, p. 138-157.
- Andrew, Nancy. 2005. “Land Reform and the Social Dynamics of Land Conflict in the South African Countryside”, PhD Thesis in sociology, (French/English) Université de Paris V René Descartes.
- Andrew, Nancy. 1999. Le conflit foncier dans les exploitations agricoles blanches – le cas des *labour tenants* dans le Mpumalanga, chapter in Darbon (ed.), *L’après-Mandela, Enjeux sud-africains et régionaux*, Paris: Karthala.
- Berumen Colin, Paulina. 2008. “Food Security Policies in South Africa: Case Studies in Limpopo and KwaZulu-Natal”, paper presented to the 50th anniversary conference, Bordeaux, CEAN, Setembro.
- Department of Agriculture. 2005. Integrated Food Security and Nutrition Programme for South Africa, Portfolio Committee on Agriculture and Land Affairs, 8 de Fevereiro.
- Department of Agriculture. 2001. “Strategic Plan for South African Agriculture”, Pretoria. nda.agric.za/docs/sectorplan/sectorplanE.htm.
- Departments of Agriculture and Land Affairs. 2008a. “Challenges and Opportunities for Land and Agrarian Reform: towards 2025”, speech by Minister Lulu Xingwana, 30 de Julho.
- Departments of Agriculture and Land Affairs. 2008b. “LARP Concept Document”, 25 de Fevereiro.
- Department of Labour. 2008. “Agricultural wages and employment conditions under spotlight”, 11 de Julho.
- Department of Land Affairs (DLA). 2008. Social Cluster Media Statement, 17 de Setembro.
- Department of Land Affairs (DLA). 1999. *Annual Report*.
- Farmworkers Research and Resource Project. 1996. *Farm Labour Review – Farmworkers and Agriculture in South Africa*, Johannesburg.

- Greenberg, Stephen. 2003. "Land reform and transition in South Africa", *Transformation* 52, Michigan State University, p. 42-67.
- Hendricks, Sheryl. 2005. "The challenges facing empirical estimation of household food (in) security in South Africa". *Development Southern Africa* 22 (1), Routledge, Março, p. 103-125.
- Human Sciences Research Council. 2004. "Poverty in South Africa", Fact Sheet (1).
- Jacobs, Peter. 2009. "Food Consumption, Expenditure and Access", HSRC Centre for Poverty Employment and Growth, Abril.
- Jacobs, Peter & Thembi Xaba. 2008, "Women in urban and peri-agriculture: Sustaining livelihoods in the Cape Metropolitan Area," *Agenda* 78, p. 186 -187.
- Hall, R., Jacobs, P. Lahiff, Edward. 2003 "Evaluating Land and Agrarian Reform in South Africa – Final Report," *Occasional Paper 10*, PLAAS, University of Western Cape.
- Lahiff, Edward. 2008. "Land Reform in South Africa: a Status Report", *Research report 38*, PLAAS, University of Western Cape.
- Machethe, Charles. 2004. "Agriculture and poverty in South Africa: can agriculture reduce poverty?", paper at Overcoming Underdevelopment conference Pretoria, 28-29 de Outubro.
- Makgetla, Neva. 2008. "Land Reform plans do not get to root of rural ills", *Business Day*, 5 de Março.
- Marais, Hein. 1997. "The RDP: Is there life after GEAR?", *Development Update*, 1(1), p.1-13.
- May, Julian. 2000. "The Structure and composition of rural poverty and livelihoods in South Africa", in *At the Crossroads: Land and Agrarian Reform in South Africa into the 20th Century*, PLAAS /National Land Committee.
- Ministry of Agriculture and Land Affairs. 2008. *Budget Vote Speech Votes 23 and 27 for Departments of Agriculture and Land Affairs (in the) National Assembly*, 21 May.
- Ministry of Agriculture and Land Affairs. 2001. *Land Redistribution for Agricultural Development*.
- Moosa, V. 2003. *Promoting an Integrated Approach to Rural Development in Developing Countries for Poverty Eradication and Sustainable Development*, Ministry of Environmental Affairs and Tourism of South Africa, Geneva, 1 de Julho.
- Moyo, Sam. 2007. "Land in the Political Economy of African Development: Alternative Strategies for Reform", *Africa Development*, CODESRIA, 4, p. 1-34.
- National African Farmers Union (NAFU). 2008. "NAFU's critique on the 2001 Strategic Plan for South African Agriculture", 15 de Janeiro.

- National Land Summit, 2005. “Draft Recommendation on the Principles of ‘willing buyer willing seller’ and government’s approach to land reform”, Julho.
- Negrão, José. 2002. “Land in Africa – An Indispensable element towards increasing the wealth of the poor “, Oficina dos Centro de Estudos Sociais, nº 179, Universidade de Coimbra, Setembro.
- Ntsebeza, Lungisile, & Ruth Hall (eds). 2007. *The Land Question in South Africa: The challenge of transformation and redistribution*, HSRC Press: Cape Town.
- Ntsebeza, Lungisile, 2005, *Democracy Compromised: Chiefs and the Politics of Land in South Africa*, Brill: Leiden.
- Oosthuizen, Morné & Liezl Nieuwoudt. 2003.”A poverty profile of the Western Cape Province of South Africa”, *Journal for the Study of Economics and Econometrics*, 23 (3), p.69-90.
- Provincial Government Western Cape (PGWC). 2007. *Socio-Economic Reports- West Coast*, Cape Town: Provincial Government Western Cape.
- Shepherd, Andrew. 2000. “Rural Development and poverty reduction at the end of the century: lessons for South Africa”, in (Cousins, ed) *At the Crossroads: Land and Agrarian Reform in South Africa into the 20th Century*, PLAAS/National Land Committee.
- Statistics South Africa. 2005a. *Census of Commercial Agriculture 2002 Financial and Production statistics*. Pretoria, Department of Agriculture.
- Statistics South Africa. 2005b. *General Household Survey 2005*. Pretoria, Statistics South Africa.
- Statistics South Africa. 2002. *Labour force survey*, Pretoria, Statistics South Africa.
- The Presidency, 2008, *Development Indicators 2008*, Pretoria: The Presidency Government of South Africa.
- UNDP. 2008. Statistical Update, Human Development Reports.
- van Zyl, Johan, Kirsten, Johann, Binswanger, Hans (eds). 1996. *Agricultural land reform in South Africa*, Cape Town, Oxford University Press.
- van den Brink, Rogier, Glenn Thomas, Binswanger, Hans. 2007. “Agricultural land redistribution: towards accelerated implementation” in L. Ntsebeza & R. Hall (eds), *The Land Question in South Africa*, HSRC: Cape Town.
- Viljoen, M.F. 2005. “South African Agricultural Policy 1994-2004: Some Reflections” *Agrekon* 44 (1), p.1-16.
- Vink, Nick, Kirsten Johann. 2003. “Agriculture in the national economy”, in Nieuwoudt, Lieb, Groenewald, Jan (eds), *The Challenge of Change – Agriculture, Land and the South African Economy*, Pietermaritzburg: University of Natal Press, p. 3–19.

- Vogelsang, Frank. 1998. "After land reform, the market?", *Land Reform* 1998:1, Agricultural Development Unit, ECLAC.
- Wegerif, Marc, Bev Russel & Irma Grundling. 2005. *Still searching for security: the reality of farm dweller evictions in South Africa*, Social Surveys and Nkuzi Development Association.
- Weiner, Dan, Levin, Richard. 1991. "Land and Agrarian Transition in South Africa", *Antipode* 23:1, p. 92-120.
- Westaway, Ashley. 2008. "The Solution to Rural Poverty is at Hand, but Government is Not Interested", Border Rural Committee, 21 May. <http://sacsis.org.za/site/article/114.1>
- Williams, Gavin, Joachim Ewert, Johann Hamann and Nick Vink. 1998. "Liberalizing markets and reforming land in South Africa", *Journal of Contemporary African Studies* 16:1, p. 65-94.
- Wildschut, Adele, Hulbert, Stephen. 1998. *A Seed Not Sown: Prospects for Agrarian Reform in South Africa*, Johannesburg: Interfund/Deutsch Welthungerhilfe.
- World Bank. 2002. *African Development Indicators*.