



# **CONTRIBUIÇÕES PARA A REVISÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE TERRAS**

**João Mosca e Josefina Tamele  
(Coordenação)**

## **ORGANIZAÇÃO:**

João Mosca  
Josefina João Tamele

## **CONTRIBUIÇÕES:**

Abel Sainda  
Alda Salomão  
Daniel L. Ribeiro  
Fláida Macheze  
Issufo Tankar  
João Carrilho  
João Mosca  
Josefina João Tamele  
Luís Muchanga  
Natacha Bruna  
Nelson Capaina  
Uacitissa Mandamule  
Vanessa Cabanelas

## APRESENTAÇÃO DOS AUTORES

### **Abel Sainda**

Director Executivo da ORAM, Mestrado em Sociologia Rural e Gestão de Desenvolvimento. Especialização em Segurança Alimentar e Nutricional. Coordenador Executivo da Associação Para o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (ALDEIAS Sustentáveis). Membro da Regional Yough4SDG (aasainda@gmail.com).

### **Alda Salomão**

Directora Geral da TINDZILA desde 2016, Mestre em Direito Ambiental, Doutorada em Geografia Humana e Planeamento Espacial, com foco na Governação de Terras e Recursos Naturais para o Desenvolvimento Sustentável. Foi Directora Geral do Centro Terra Viva (CTV) de 2002 a 2015. Actualmente é Comissária Nacional de Direitos Humanos desde 2017 onde responde pela área de direitos sociais, ambientais e reassentamentos (asalomao.tindzila@gmail.com).

### **Daniel L. Ribeiro**

Licenciado em Biologia e Mestrado em Ecologia. Pesquisador da Justiça Ambiental, Coordenador Técnico e de Pesquisa, há 13 anos. Foi membro fundador da JA! em 2004, e voluntário até 2007 ([daniel.ja.mz@gmail.com](mailto:daniel.ja.mz@gmail.com)).

### **Flaida Macheze**

Flaida Macheze, Licenciada em Ensino de Inglês. Formada em Orçamentação e Planificacao na Optics de Género. Facilitadora de Género formada pela Gender at Work. Trabalha na UNAC desde 2006 como Oficial de Advocacia e Cooperação e, desde 2013 como Oficial de Género ([flymacheze@gmail.com](mailto:flymacheze@gmail.com)).

### **Issufo Tankar**

Licenciado em Agronomia e Mestrado em Desenvolvimento Rural. Trabalha na área de terras há mais de 20 anos (Na ORAM e no Centro Terra Viva) como coordenador de programas e pesquisador ([issufotankar@gmail.com](mailto:issufotankar@gmail.com)).

### **João Carrilho**

Mestre em Sensoriamento Remoto e Doutorado em Sustentabilidade Social e Desenvolvimento. Foi Director Nacional de Desenvolvimento Rural, Director do Instituto de Desenvolvimento Rural e Vice-Ministro da Agricultura e Desenvolvimento Rural. É fundador e membro da Direcção do Observatório do Meio e Rural e tem diversas publicações sobre a agricultura familiar e sobre a utilização da terra em Moçambique ([jcarrilhoster@gmail.com](mailto:jcarrilhoster@gmail.com)).

**João Mosca**

É Doutorado em Economia Agrária e Sociologia Rural (1993) pela Universidade de Córdoba (Espanha) e Agregado em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Lisboa (1997), Professor Catedrático, Investigador principal e Director Executivo do Observatório do Meio Rural ([joao.mosca1953@gmail.com](mailto:joao.mosca1953@gmail.com)).

**Josefina João Tamele**

Licenciada em Sociologia pela Universidade Eduardo Mondlane, Estagiária - Monitora de Investigação na Linha de Terra no Observatório do Meio Rural ([josefinatamele@yahoo.com](mailto:josefinatamele@yahoo.com)).

**Luís Muchanga**

Luís Muchanga, Economista, Activista Social, Coordenador Executivo da UNAC, tem 18 de trabalho na temática de Desenvolvimento Rural, Terra e Organização Social do Campesinato ([lmuchanga@gmail.com](mailto:lmuchanga@gmail.com)).

**Natacha Bruna**

Investigadora assistente do OMR, Doutoranda em Economia Política de Recursos, Terra, Ambiente e População no International Institute of Social Studies em Haia - Erasmus University Rotterdam, Mestre em Economia pelo Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa em Portugal (2014) ([natachabruna89@gmail.com](mailto:natachabruna89@gmail.com)).

**Nelson Capaina**

Doutor em Desenvolvimento Rural Territorial na Escuela Técnica Superior de Ingeniería Agronómica y de Montes –Departamento de Sociología, Política y Economía Agrarias de la Universidad de Córdoba (Espanha) ([jbcapaina@gmail.com](mailto:jbcapaina@gmail.com)).

**Uacitissa Mandamule**

Doutoranda em Sociologia, Aix-Marseille Université, IRD, LPED, Marseille, França, Mestrado em Ciência Política pelo Institut d'Études Politiques de Bordeaux, França, Licenciatura em Administração Pública pela Universidade Eduardo Mondlane, Pesquisadora do Observatório do Meio Rural ([uacymanda@gmail.com](mailto:uacymanda@gmail.com)).

**Vanessa Cabanelas**

Coordenadora do Programa Terras, Vida e Ecossistemas, licenciatura em Biologia, membro fundador da Justiça Ambiental, (JA!) ([vcabanelas.ja.mz@gmail.com](mailto:vcabanelas.ja.mz@gmail.com)).

## ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	1
1. TERRA, PODER E ADMINISTRAÇÃO.....	3
2.TERRA, IDEOLOGIA, ECONOMIA E SOCIEDADE.....	6
3. TERRA, OCUPAÇÃO, AMBIENTE E CONFLITOS.....	11
4. GÉNERO, LUTA PELA TERRA E MOVIMENTOS SOCIAIS: NARRATIVAS PARA A REVISÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE TERRAS.....	16

## CONTRIBUIÇÕES PARA A REVISÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE TERRAS

### INTRODUÇÃO

A Política Nacional de Terras está em revisão. Instituições públicas, da sociedade civil, privadas e das comunidades participam num amplo debate e em processos de auscultação que cobrirá o território nacional. O processo decorre sob tutela do Ministério da Terra e Ambiente que nomeou uma comissão específica para o efeito. Na comissão, estão envolvidas organizações de diferentes sectores da sociedade.

É objectivo geral da revisão o de ajustar a Lei 19/79 de 1 de Outubro de 1979 aos contextos que, em cerca de vinte anos, necessariamente mudaram, mantendo alguns princípios anunciados no momento do lançamento do processo. Verificar que alterações para tornar a Lei socialmente mais inclusiva; tornar o património mais eficiente enquanto bem económico; agilizar as concessões de DUATS; garantir a sua utilização ambientalmente sustentável; ser uma vantagem comparativa e um factor de atracção do investimento; preservar a cultura das comunidades e dos cidadãos e a relação Homem-Terra. Preservar estes objectivos/funções múltiplas do solo, requer leis e regulamento ajustáveis e flexíveis. Finalmente, sem ser menos importante, são necessárias instituições de gestão da terra com níveis de descentralização adequados à implementação flexível, célere e participativa a vários níveis. Exige ainda instituições arbitrais para uma gestão de negociação de interesses não convergentes e para a resolução de conflitos, com base no princípio da subsidiariedade.

O Observatório do Meio Rural tem realizado, nos últimos anos, um amplo trabalho de pesquisa e advocacia sobre este tema, tendo mantido uma linha de pesquisa constante. Foram realizadas pesquisas sobre diversos temas, publicados em livros, capítulos de livros artigos, (*working papers e policy briefs*). Foram organizadas conferências em Maputo e nas províncias. O OMR esteve presente em diferentes fóruns de discussão e auscultação junto das instituições públicas. Este enorme trabalho foi possível devido a parcerias e participação conjunta com outras organizações da sociedade civil nas diferentes actividades (pesquisa, advocacia, disseminação e debates públicos). Foi possível pelo suporte da comunidade internacional de vários países através das suas agências de cooperação.

O OMR manteve a sua independência enquanto instituição de pesquisa, nas metodologias utilizadas, nas decisões sobre os assuntos a pesquisar na plena liberdade e independência conferida aos pesquisadores. As suas intervenções foram de posicionamentos críticos, construtivos e colaborativo com as instituições públicas, privadas e com outras organizações da sociedade civil. O OMR manteve os posicionamentos de forma coerente com as evidências e interpretações teóricas das pesquisas realizadas, considerando os contextos políticos, sociais e económicos de cada local e momento.

Nesta fase de Revisão da Política Nacional de Terras, o OMR achou por bem colaborar activamente, participando no grupo de consulta como com textos de reflexão sobre diversos aspectos específicos que constam na agenda da revisão.

Considerando ser uma instituição de pesquisa, o OMR não deixa de discutir a privatização da terra, que constitui um assunto a não ser alterado na Lei 19/79, na presente revisão.

Foi no contexto da auscultação da revisão da Política Nacional de Terras que o OMR organizou um ciclo de quatro webinars intitulados CICLO DE WEBINARS SOBRE TERRA, reunindo especialistas que contribuíram para uma melhor compreensão sobre esta matéria.

Nesta compilação apresentamos os temas que poderão ser considerados úteis para o debate da revisão da Lei. Abaixo constam os títulos constantes nesta colectânea:

- Webinar 1: Terra, poder e administração;
- Webinar 2: Terra, ideologia, economia e sociedade;
- Webinar 3: Terra, ocupação, ambiente e conflitos;
- Webinar 4: Género, luta pela terra e movimentos sociais: narrativas para a revisão da Política Nacional de Terras.

## 1. TERRA, PODER E ADMINISTRAÇÃO

Uacitissa Mandamule, João Carrilho e Nelson Capaina, Josefina João Tamele<sup>1</sup>

### Os aspectos fundamentais da Lei: da letra à implementação e as realidades

Várias questões têm sido objecto de debate no que diz respeito à questão da terra em Moçambique, nomeadamente: a centralização das decisões de implementação da Lei; o não reconhecimento da propriedade privada da terra; e a impossibilidade de transaccionar a terra, no contexto de grande procura de terras por estrangeiros. Está em discussão também a questão da garantia de segurança de posse da terra, uma vez que cerca de 70% da população na zona rural tem a agricultura como a sua base de subsistência.

A Lei de Terras reconhece o papel das comunidades na gestão dos recursos naturais. Assim, o processo de titulação do direito de uso e aproveitamento da terra inclui o parecer das autoridades administrativas locais, precedido de consulta às respectivas comunidades. As consultas servem para confirmar se a área pretendida pelo investidor tem ou não ocupantes. Se o novo ocupante for aceite pela comunidade, procede-se à assinatura da acta por um mínimo de três e máximo de nove representantes da comunidade, assim como pelos titulares ou ocupantes dos terrenos limítrofes. Entretanto, a questão da representatividade da comunidade é questionada, bem como a participação de apenas nove (9) pessoas para assinar a acta não é considerado suficiente. Há aspectos centrais da administração de terras a nível local que precisam de uma participação mais profunda e mais aberta.

As actas muitas vezes são imbuídas de vícios e não reflectem a vontade das comunidades, mas sim dos que pretendem ocupar a terra. O requisito de representantes das comunidades assinarem a Acta de Consulta limita-se, frequentemente, a um grupo específico de pessoas, como sejam os líderes tradicionais.

A igualdade de género no acesso, uso e controlo da terra: As diferenças entre homens e mulheres construídas socialmente resultam em critérios diferentes de distribuição de poder, onde se constroem as relações de subordinação. Os factores culturais exercem muita influência na sociedade, que é maioritariamente falocêntrica; quem detém mais poder no acesso a terra é o homem. Em alguns processos de titularização, o homem exige que o registo seja feito em seu nome.

---

<sup>1</sup> Webinar realizado a 24 de Novembro de 2020.



## **Revisão da Lei no quadro da descentralização do Estado**

A revisão da Lei de Terras começou em 2018, onde houve preocupação em resolver o problema das concessões para a exploração, das hipotecas, e outros. Na legislação actual há aspectos em que se encontram dificuldades de implementação, e prejudicam investidores e comunidades. Foram levantados alguns aspectos fundamentais, como a consolidação dos direitos, a questão das competências, a melhoria da tramitação dos procedimentos da aquisição do DUAT e a consolidação das instituições para que os cidadãos tenham acesso à informação do cadastro de terras, implicando uma melhor ligação entre os municípios e as comunidades.

Ainda tendo em conta a descentralização, há necessidade de alargar a participação para os planos de uso e aproveitamento de terras na comunidade. Sugere-se maior participação ao nível da povoação.

## **Processos administrativos para a obtenção de um DUAT**

Os debates actuais questionam o que se pretende rever na Lei de Terras. Será revisto todo instrumento ou apenas as zonas de penumbra?

A terra pertence ao Estado, não deve ser vendida, não se pode hipotecar nem penhorar. A legislação actual prevê três formas de acesso e posse da terra, nomeadamente: reconhecimento de ocupação por pessoas singulares e comunidades locais segundo as normas e práticas costumeiras que não contrariem a Constituição; por ocupação de boa-fé num período de pelo menos 10 anos; e, por fim, por autorização pelo Estado através de um pedido expresso.

A descentralização das instâncias para a atribuição do DUAT deveria, numa primeira fase, abranger apenas os pedidos para a habitação e pequenas actividades económicas, deixando a decisão de entidades superiores para outras áreas, como as de grandes negócios, agropecuária e outras.

**Neste cenário, durante o webinar chamou-se à atenção para a necessidade de considerar os seguintes aspectos:**

- Rever apenas as áreas de penumbra; que não se faça uma revisão apressada e completa da Lei;
- A Lei deveria prever o tempo limite de espera pelo DUAT, flexibilidade da tramitação do DUAT.
- Prosseguir decididamente com a descentralização democrática com as necessárias salvaguardas e limites. Na revisão da política e legislação de terras, a importância que o Estado atribui à descentralização democrática deve reflectir-se no reconhecimento das competências, ao nível distrital e local, não só de formulação como de implementação de planeamento territorial. Deve-se reflectir também no reconhecimento de competência de cadastro local e na criação de mecanismos de ligação ao Cadastro Nacional;
- Necessidade de se fazer uma reflexão sobre o reconhecimento de competências de atribuição de DUATs por autorização ao nível de distrito e, possivelmente, a níveis inferiores, estabelecendo limites razoáveis de dimensões de área.

## 2. TERRA, IDEOLOGIA, ECONOMIA E SOCIEDADE

João Carrilho, João Mosca, Vanessa Cabanelas, Natacha Bruna<sup>2</sup>

Este webinar constituiu um exercício de reflexão sobre o contexto actual em Moçambique em relação a terra, uso e propriedade, e sua importância na corrente revisão da Política Nacional de Terras. Ressaltou-se a pressão multilateral sobre a terra: agronegócio, mineração, mudanças climáticas (deslocados resultante de eventos climáticos extremos e implementação de projectos de mitigação, adaptação às mudanças climáticas como o REDD+ e a Climate Smart Agriculture (CSA), entre outros.

### Valor da terra, taxas de utilização e mercado de terra

Existe necessidade de se reflectir sobre a valorização da terra e relacioná-la com a questão da descentralização (a qual foi abordada no primeiro webinar nesta série). O artigo 102 da Constituição da República fala da necessidade da valorização da terra. A valorização pode ser vista de maneira simbólica, cultural, política e também de maneira económica.

O Estado nasce por causa da gestão da terra e da gerência dos recursos dela advindos. Ao atribuir direitos de terra, o Estado procura obter receitas, mas a priori precisa disciplinar o uso da terra. Ao administrar a terra o Estado realiza quatro funções principais: (1) função de registo para conhecer a população, distribuição, recursos existentes e como usa-los; (2) planeamento e fiscalização; (3) valorização da terra: obter receitas para beneficiar a muitos e não a um grupo específico (oligarquia); (4) função de desenvolvimento (manutenção, actividades que visam a mitigação da erosão, entre outras).

Os factores que influenciam a valorização da terra são quatro: (1) legais ou governamentais: regras e regulamentos que estabelecem limites e modalidades de uso da terra; (2) atributos físicos, intrínsecos da terra: como localização ou fertilidade do solo; (3) factores sociais: dinâmica demográfica, movimentos populacionais, migrações, etc.; (4) factores económicos: terra com maior ou menor facilidade para nela se investir e de forma eficiente.

O sistema de taxas em Moçambique apresenta alguns problemas: (1) ignora as variações de valor entre regiões; (2) não toma em conta a existência de mercado ilegal de terras; (3) tem fraco sistema de fiscalização e não permite que se faça um combate eficaz à ociosidade da terra.

---

<sup>2</sup> Webinar realizado a 1 de Dezembro de 2020.

É necessário diferenciar “preço” e “valor” da terra. O valor da terra foi mencionado acima. O preço é determinado pela negociação entre o comprador e vendedor. No entanto, é necessário encontrar um sistema ou regime de gestão de terras que possa valorizar a terra sem que as pessoas percam os seus direitos, como por exemplo arrendar, maior participação na administração. E é neste contexto que a descentralização da administração de terras surge como potencial solução, da seguinte forma: (1) estruturas locais mais envolvidas; (2) encontrar valores fixos de referência que permitam transferências automáticas com limitações de áreas; (3) reconhecer as práticas locais existentes; (4) capacitar os serviços de cadastro para valorizar a terra (*land valuation*). Por último, sugere-se o desenvolvimento de um *land bank* em Moçambique, apontando para experiências de países como a África do Sul, este promove o uso da terra pelos seus cidadãos dependendo das suas capacidades.

### **Privatização da terra, entre a ideologia, a economia dos recursos e a soberania**

A questão da terra é apresentada em três prismas: político-ideológica, económica e a última é ambiental. A componente político-ideológica entende-se no sentido da defesa dos interesses dos cidadãos, sobretudo grupos sociais mais desfavorecidos que vivem da exploração da terra em pequenas porções, os pequenos produtores e camponeses. Neste sentido apela-se pela defesa do interesse desse grupo de cidadãos, o que se contrapõe com a possibilidade de grandes investimentos e ocupação de grandes porções de terras agrárias e não agrárias. Esta contraposição, pequenos produtores e investimento tem por detrás elementos de defesa de natureza política e ideológica, por um lado, existem os movimentos sociais de raiz e por outro lado há movimentos de activistas em defesa dos interesses económicos. No meio arbitral aparece o Estado neste jogo de interesses político-ideológicas a volta da ocupação da terra.

A questão económica pretende olhar para a terra como factor económico, que deve ser usado eficaz e eficientemente, valorizando através da qualidade do solo e entre outros, mas também na defesa do solo enquanto bem patrimonial e enquanto infraestrutura produtiva. Em relação a questão ambiental, é importante focar na qualidade de solos e resiliência na forma como a terra é explorada: os sistemas de produção, a combinação de culturas, sistemas agro-florestais e pecuários. Observa-se que o pequeno produtor quando emigra forçosamente, e em situação de pobreza, por razões de subsistência, é forçado a usar o solo de forma ineficiente economicamente como também de forma não ambientalmente sustentável. A grande exploração de monocultura é ambientalmente agressiva, esgotadora de solos e a médio e longo prazo leva a deterioração do património e do capital ou do factor de produção terra.

É preciso perceber se é possível ou não compatibilizar factores político-ideológicos com o económico. É difícil, pois as lógicas produtivas (pequeno produtor vs exploração capitalista) têm tendência a focalizar-se em aspectos distintos. Aparece, portanto, o Estado como regulador e defensor do património terra. Numa perspectiva de médio ou longo prazo, a transformação estrutural da economia leva necessariamente a uma redução do peso da agricultura na economia, cria uma sucessiva redução do peso das pequenas explorações mesmo indo contra a sua sustentabilidade social e ecológica – que pode resultar na transformação dos pequenos produtores em médios/grandes capitalizados e integrados no mercado. Neste sentido, destacou-se a necessidade de um estudo para perceber a perspectiva do camponês em relação ao seu futuro e para as próximas gerações, seria importante saber se preferiria uma agricultura de tipo biológica de conservação da natureza, ou se o pequeno produtor optaria por uma integração no mercado ou transformar-se num produtor de mercadorias de pequena ou média escala.

Quanto a privatização, é necessário ter um pensamento que preserve as terras comunitárias incentivando o seu uso económico, social e ambiental mais eficiente: (1) preservar as terras comunitárias; (2) conservar a média exploração com certo tipo de racionalidades e regras de exploração; (3) salvaguardar as terras de defesa e segurança; (4) reservas naturais não seriam privatizadas. Mas em zonas circunscritas, somente as áreas que estão sendo exploradas por muito tempo, num solo muito bem definido, pela mesma forma de produção, a título de exemplo, a açucareira de Xinavane, o coqueiro, e outras culturas que durante décadas estão no mesmo território e são exploradas regularmente, há espaço para que algumas categorias de terras possam ser transferidas para o domínio da propriedade privada, contribuindo para que haja incentivos ao investimento (desde que seja equilibrado, racional, eficiente e regulado).

### **Que prioridade para o povo no acesso a terra?**

Embora a terra seja direito consagrado na Constituição da República e na Lei de terras, há mais de dez anos temos visto inúmeros conflitos de terra (em grandes projectos de investimento) com sérios impactos sobre as populações rurais. Revela-se uma deficiente e ineficaz gestão e administração de terras pelo Estado, no processo de atribuição do DUAT e na defesa dos direitos das comunidades. Apesar das denúncias, petições e cartas, recorrências a tribunais, nota-se que em todas as situações verifica-se a inação do Estado na protecção e defesa de direitos das comunidades. Por norma, aparecem sempre em defesa dos investimentos/empresas.

A actual política estabelece algumas prioridades, entretanto, apenas três serão mencionadas:

- 1) Criação de condições para agricultura familiar (produção e produtividade) sem que o acesso a terra seja impeditivo. No entanto, empresas de monocultura como a Green Resource e a Portucel adquiriram terras em áreas muito férteis, povoadas e

utilizadas pelas comunidades, as machambas foram destruídas e retiradas culturas, violando deste modo um dos princípios estabelecidos na Política Nacional de Terras, que é a salvaguarda dos direitos das comunidades sobre a terra;

- 2) Promoção de investimento privado que utilize de forma sustentável a terra e outros recursos naturais. Esta prioridade plasmada na Política Nacional de Terras é a que mais se verifica, o governo tem promovido o investimento privado, no entanto, não tem prestado atenção a questão da sustentabilidade da terra, as plantações de monocultura, agronegócios, não são sustentáveis para a terra, empobrecem o solo, provocam a desertificação, etc.;
- 3) Conservação de áreas de interesse ecológico e gestão de recursos naturais de forma sustentável. Porém, as terras continuam sendo entregues a grandes projectos de investimento, têm sido concessionadas terras ocupadas pela comunidade. As decisões são tomadas a nível central e as consultas comunitárias acontecem apenas por mera formalidade.

Inúmeras falhas ocorrem nas consultas e no processo de atribuição de DUATs, o que contribui para o aumento de conflitos de terra e degradação do ambiente, como o aumento de desmatamento pelos pequenos agricultores que são deslocados. E ainda resultante da acção de grandes investimentos de agronegócio como a fragmentação e perda de habitats, perda de biodiversidade, o aumento de escoamento superficial, erosão e contaminação de solo pelo uso de agroquímicos e agrotóxicos.

Estas opções reflectem a priorização dos grandes investimentos em detrimento das comunidades. Todo o processo de atribuição de DUAT para grandes investimentos é bastante rápido (exemplo do caso da Portucel, em que o DUAT provisório foi entregue antes do estudo de impacto Ambiental). No entanto, iniciativas comunitárias enfrentam morosidade e muitas vezes não o conseguem fazer sem ajuda de uma ONG (exemplo floresta Mabu e a requisição de um DUAT para uma área de conservação comunitária). Apesar de a política e da lei estarem bem desenhadas, há necessidade de revisão de alguns aspectos pontuais, mas a experiência no campo revela a má aplicação destes instrumentos e a priorização do investimento estrangeiro em detrimento da soberania alimentar do povo e das pessoas que estão no local.

### **Principais pontos do debate:**

- Questão da descentralização a nível provincial: como lidar com a sobreposição de atribuições? Durante o debate ressaltou-se que a sobreposição não é positiva pelos custos e dificuldades de distinguir funções, no entanto a descentralização terá o papel de transferir muitas funções do nível central para o local;
- Mitigar os conflitos de terra: dinamizar os tribunais locais para que possam resolver e mitigar conflitos (procuradoria agraria, tribunais comunitários, entre outros);

- É possível dissociar a reforma fundiária da reforma agrária? Ao assumir que a reforma fundiária implicaria a reestruturação da ocupação de terra e a reforma agrária um conjunto de mudanças na ocupação da terra, na tecnologia, no investimento, tendo em conta a conservação dos solos e biodiversidade, sistemas de exploração e utilização da terra de forma sustentáveis, e incluindo até diferentes formas de integração em mercados (que tenha em vista o aumento da renda, a melhoria da qualidade de vida das populações rurais), pode dizer-se que a reforma agrária pode implicar uma reestruturação da ocupação fundiária desde o momento que tende a um sistema produtivo de equilíbrios entre componentes económica, social e ambiental;
- Mitigar conflitos de terra: promover discussões amplas e chegar a conclusões em conjunto sobre o melhor caminho a seguir, perceber as perspectivas das comunidades;
- Privatização como solução, algumas considerações e preocupações: poderá causar maiores danos e mais problemas do que já existem. Precisaríamos de um governo central mais competente e capacitado;
- Sobre o conflito de terras e a terra pertencer ao Estado: é necessário diferenciar Estado de governo. Enquanto houver entendimento que a terra pertence ao governo e não ao Estado, colocamos todo o poder num grupo transitório. A terra pertence à nação, aos moçambicanos. Porém, a instrumentalização do Estado pelas elites e em defesa das mesmas, põe em causa este princípio. A privatização não é de interesse dessas elites actualmente, mas ao estabelecer reservas de terras, no futuro (ao atingir o pico de procura de terra no país) a privatização poderá constituir interesse dessas mesmas elites para o seu benefício. Ainda é do interesse das mesmas, manter a terra como pertencente ao Estado;
- Chamou-se a atenção a subjectividade de "utilidade pública": quem decide o que é utilidade pública? Necessidade de governação baseada na negociação horizontal e inclusiva; O debate sobre a privatização não faz parte da agenda da revisão da Política Nacional de Terras, entretanto, isso não pode constituir obstáculo para que esse assunto seja discutido.

### 3. TERRA, OCUPAÇÃO, AMBIENTE E CONFLITOS

Issufo Tankar, Josefina João Tamele, Daniel Ribeiro, Luís Muchanga<sup>3</sup>

#### Ocupação da terra e reassentamentos, consultas comunitárias e resolução de conflitos

Nos últimos anos foram descobertos muitos recursos naturais no país. Este cenário contribui para que haja mais conflitos de terra, como são os casos do projecto de gás em Palma, areias pesadas em Chibuto e de Moma, entre outros. A exploração desses recursos exige, por um lado, a ocupação dos espaços onde eles ocorrem, e, por outro lado, a ocupação de áreas circundantes para a implantação de infra-estruturas, unidades de processamento, vias de acesso, linhas de transmissão de energia e outros. A maioria dos projectos mineiros ocorre em zonas onde vive população. De acordo com a Lei de Terra moçambicana, as comunidades adquirem direitos de uso e aproveitamento de terra por via costumeira e a retirada das populações só pode acontecer mediante justa compensação ou indemnização. Todavia, a compensação justa não existe, o investidor sempre procura minimizar os custos do reassentamento.

Várias razões contribuem para que as populações sejam reassentadas: para dar lugar a empreendimentos económicos, devido ao ordenamento do território, como é o caso da Circular de Maputo, e devido a calamidades naturais, como o IDAI e Kenneth, onde se retiraram pessoas para zonas mais seguras.

O Regulamento de Reassentamento obriga à realização de, pelo menos, quatro reuniões de consulta comunitária, mas, muitas vezes, não existe uma participação efectiva, culminando em perda injusta de direitos sobre a terra pelos legítimos titulares e expropriação sem a devida indemnização.

Quando a retirada das pessoas ocorre por razões de actividades económicas, o Decreto nº 31/2012, de 8 de Agosto, que aprova o Regulamento sobre o Processo de Reassentamento Resultante de Actividades Económicas, prevê consultas comunitárias para determinar os procedimentos que devem ser respeitados no processo da consulta: determinar quantas pessoas serão afectadas, que bens serão indemnizados, o processo de monitoria do reassentamento, e a compensação.

---

<sup>3</sup> Webinar realizado a 8 de Dezembro de 2020.



De acordo com a Lei de Terras, a expropriação só pode ser feita quando há projectos de interesse público mediante justa indemnização. Em relação à indemnização, o quadro legal explica como ela deve ser feita, devendo-se garantir que a população afectada tenha melhor qualidade de vida e equidade social. Na selecção dos locais de reassentamento é preciso ter em conta a sustentabilidade dos espaços físicos, ambientais, sociais e económicos. Porém, estas normas legais têm sido manipuladas em benefício do investidor minimizando os seus custos.

As infra-estruturas construídas nos processos de reassentamento devem ter em conta as mudanças climáticas. Como exemplo, as casas em construção no Parque Nacional de Limpopo possuem cisternas limitadas de recolha de água de chuva (apenas 1.000 litros); deve-se aproveitar a oportunidade dos processos de reassentamentos para contruir sistemas de armazenamento de água com maior capacidade e construir casas com maior resiliência.

### **Ociosidade da terra**

Com uma superfície de cerca de 799.360 km<sup>2</sup> Moçambique tem 36 milhões de hectares de terra cultivável, contudo, uma diminuta parte deste potencial tem sido explorada, apenas 12 milhões são utilizados para o cultivo.

O Governo prioriza o investimento nas áreas que têm elevado potencial agrário, otimizando o uso e aproveitamento da terra nas áreas mais produtivas, mas não negligencia as outras áreas. O Governo apoia também iniciativas locais geradoras de fontes adicionais de renda, abrangendo actividades não-agrárias, que contribuem para a segurança alimentar e nutricional.

Há um reconhecimento de que o uso sustentável dos recursos naturais desempenha um papel basilar no aumento da produção e produtividade. Uma das prioridades do PQG (2015-2019) é assegurar a gestão sustentável e transparente dos recursos naturais e do ambiente, sendo o objectivo estratégico aprimorar o planeamento e ordenamento territorial, e fortalecer a monitoria, fiscalização e responsabilização na elaboração e implementação dos planos. Para alcançar este objectivo, é necessário: elaborar, implementar, fiscalizar e monitorar os planos de ordenamento territorial; desenvolver o cadastro nacional de terras; fiscalizar e controlar o (DUAT) e assegurar que os projectos de desenvolvimento não expropriam as terras dos camponeses, mas, ao contrário, melhorem a sua condição de vida de toda comunidade local.

Nos últimos anos, Moçambique tem sido destino de investimentos estrangeiros para exploração de hidrocarbonetos, recursos minerais, florestais, agro-negócio e outros. A implementação desses investimentos requer a ocupação de grandes superfícies de terra, o que, por sua vez, agrava a pressão sobre a terra e gera conflitos. Nesta disputa pelo solo, há conflitos intrafamiliares, entre comunidades locais, entre investidores e comunidades locais, e entre investidores do mesmo ou de ramos diferentes de actividade.

O contexto actual mostra que a política de expansão e uso de grandes hectares por grandes investidores não se tem realizado, observando-se uma utilização de poucos de muitos hectares da terra titulada. A legislação de Terras refere que o DUAT se extingue, por exemplo, quando o investidor não cumpre o plano de exploração sem motivo justificado, mesmo que as obrigações fiscais estejam a ser cumpridas. Todavia, pouco se faz para minimizar o problema de subutilização do solo, criando, deste modo, o fenómeno de subaproveitamento de grandes espaços. Contribuindo para tal, a utilização de poucos de muitos hectares de terra concedida a grandes investidores e aos indivíduos nacionais próximos dos centros de tomada de decisão que têm adquirido significativas porções de terra, supostamente para a especulação imobiliária.

### **Causas do subaproveitamento da terra:**

**1) Investimento:** os camponeses não apostam em culturas diferentes das que têm tradicionalmente trabalhado porque não têm insumos e compradores da produção por insuficiência na cadeia de comercialização;

**2) Impostos:** a maior parte dos produtores não tem conhecimento sobre o acesso e uso de tecnologias de qualidade, isso contribui para que tenham baixa produção e, conseqüentemente, baixa utilização da terra. Por essa razão não se sentem estimulados a pagar impostos;

**3) Funcionamento das instituições:** fragilidade na materialização dos dispositivos legais para financiar actividades, como o mapeamento dos registos de titulação. O distrito depende de fundos do Governo central ou de outros parceiros. Outro exemplo é que o distrito só tem informação sobre a fiscalização e os seus resultados após a sua realização;

**4) Conflitos entre actores sociais:** a disfunção das instituições leva a conflitos entre as partes, pelo que os processos sobre terras ficam muito tempo à espera de uma solução judicial. As contradições entre as lideranças comunitárias levam ao subaproveitamento, limitam o processo de concessão de DUAT aos investidores, e, portanto, o uso imediato das terras pretendidas. Conflitualidades também foram encontradas entre as comunidades e os Comités de Gestão de Recursos Naturais (CGRN). Estes Comités são acusados de estarem virados apenas para beneficiar dos 20% da taxa de exploração dos recursos naturais e outros

benefícios das empresas instaladas fazendo «vista grossa» dos problemas que afectam as respectivas comunidades, negligenciando as principais questões relacionadas com o uso e aproveitamento da terra, nomeadamente, a monitorização, fiscalização e a resolução de conflitos entre as diversas partes.

**5) Informação pouco partilhada:** a política de ordenamento territorial refere que as comunidades locais têm o direito de acesso à informação sobre o planeamento do território, de modo a garantir que a população afectada tenha conhecimento prévio no âmbito do uso e aproveitamento das suas terras;

**6) Quadro hidrológico e ambiental:** O ciclo de estiagem – chuvas e secas «não controladas» e a presença, quase constante, de pragas estão associados à instalação das grandes empresas. Há ocupação de extensas áreas de terra coincidindo com zonas de habitação populacional e onde a população pratica a actividade agrícola, como uma das principais fontes de rendimento familiar. A maioria das comunidades visitadas em Gurué, Ile e Mulevala, na Zambézia, está próxima de eucaliptos plantados pelas grandes empresas de agro-negócios. Algumas explorações localizam-se ao longo dos rios ou numa zona privilegiada de uma bacia hidrográfica. Um estudo sobre as actividades da Portucel em Moçambique revela que as plantações de eucalipto poderão ter mais impactos, como a poluição, a erosão do solo, redução da água disponível e, principalmente, em zonas já marcadas pela dificuldade de água, a expansão destas plantações irá afectar áreas vizinhas reduzindo severamente a produção na agricultura local.

## SUGESTÕES

Quanto à titulação e uso: estabelecer limites de áreas por finalidade de uso e definir que autoridade deve autorizar pedidos de DUAT; por via legal: promover a revogação do DUAT naquelas parcelas que não estão a ser aproveitadas. E, para a fiscalização: reforçar a capacidade de fiscalização através de mais meios e recursos, onde a legislação deve determinar consultas comunitárias periódicas, de modo a medir o desempenho durante o período do DUAT provisório e nas fases posteriores.

## Terra e ambiente

Uma das crises mais iminentes que o planeta terra está a enfrentar é a crise climática. A principal causa da crise climática é a queima de combustíveis fósseis. As falsas soluções são apresentadas por corporações transnacionais de combustíveis fósseis e países ricos. Soluções climáticas baseadas na terra reduzem o solo ao carbono que ele é capaz de armazenar, enquanto ignoram os meios de subsistência que ele suporta, bem como, as relações culturais com o território, as suas funções ecológicas e de biodiversidade.

Existem iniciativas, como a REDD, que estão a pôr o carbono no mercado. Por exemplo, em 2019, a Shell e a Eni anunciaram um tipo de esquema de reflorestação, ou um esquema de REDD, como compensação pelas suas emissões de carbono. A Eni anunciou que iria plantar 8,1 milhões de hectares de monoculturas de árvores em Moçambique, África do Sul, Gana e Zimbabwe. Assim, abre-se espaço para usurpação de terra. Onde irão encontrar terra para plantar as árvores? Soluções climáticas baseadas na terra estão assentes na ideia da privatização da terra e são reducionistas na sua abordagem.

A Lei de Terras moçambicana não se adaptou às falsas abordagens de luta contra as mudanças climáticas. Por isso, tem havido pressão para mudá-la de forma a enfraquecer os direitos comunitários e permitir a posse privada da terra, e facilitar a usurpação de terra comunitária sob o falso pretexto de redução dos impactos das mudanças climáticas.

Moçambique ocupa o 10º lugar na lista dos países mais afectados pelas mudanças climáticas. Uma forma de criar resistência seria aumentar a área das comunidades porque haverá uma diminuição da produtividade devido a cheias e secas.

Os ecossistemas existentes desempenham um papel fundamental em reverter a crise climática. Portanto, qualquer solução ou uso da terra deve preservar a funcionalidade e diversidade dos ecossistemas. O último Relatório Especial do IPCC sobre Mudanças Climáticas e Terra (2018) afirma que são necessárias mudanças drásticas no actual sistema alimentar industrializado de grande escala e no uso da terra para que se tenha alguma chance de resolver a crise climática.

A revisão da Lei de Terras traz riscos. A Sociedade Civil deve garantir que não se enfraqueçam os direitos das pessoas mais vulneráveis, que a Lei não favoreça os interesses das elites moçambicanas. É importante garantir os direitos à terra, principalmente no contexto actual de impulso global de governos que estão a impelir os países para uma lei mais fraca.

## **4. GÉNERO, LUTA PELA TERRA E MOVIMENTOS SOCIAIS: NARRATIVAS PARA A REVISÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE TERRAS**

Flaida Macheze, Luís Muchanga, Abel Sainda, Alda Salomão<sup>4</sup>

### **Lei de Terras, direitos das mulheres e grupos vulneráveis: desafios no Processo de Revisão da Política Nacional de Terras**

A terra é propriedade do Estado e não pode ser vendida, alienada, hipotecada ou penhorada. Caso haja necessidade de conceder DUAT a um investidor, é obrigatória a realização de consultas comunitárias, que devem ser livres e com informação atempada às pessoas a serem consultadas.

As mulheres são a maioria na prática da agricultura, mas não têm posse da terra. O Presidente afirmou que a terra continuará propriedade do Estado e que devem ser respeitados os direitos da mulher. Entretanto, é preciso que haja uma protecção legal mais explícita e que sejam reconhecidos os direitos legais da mulher em relação ao acesso e uso da terra, e assegurar que os critérios de selecção das pessoas que irão participar nas consultas sejam inclusivos. Também existe necessidade de assegurar a participação efectiva da mulher no processo de revisão da Política Nacional de Terras.

A transmissibilidade do DUAT faz parte da agenda da revisão. Em relação a este aspecto, deve haver clareza sobre os termos de transmissibilidade, sendo preciso encontrar formas de transmissão que respeitem a igualdade de género na posse, controlo e uso da terra.

### **Modernização do campo, acesso à terra e revisão legal**

A modernização do campo na vertente de acesso a terra, confronta-se com várias correntes de análise. Uma delas afirma que, por um lado, a modernização do campo e a concentração de terras impulsionam a saída de cidadãos do campo para a cidade e, por outro lado, a busca de melhores condições de vida, acesso a educação, saúde, também têm alguma influência no êxodo rural.

Os choques externos têm um papel importante na modernização, como, por exemplo, o caso da Revolução Verde, que foi uma tentativa de implementar um programa de desenvolvimento. Notou-se as novas tecnologias que são implantadas no contexto de modernização do campo têm de tomar em conta as comunidades rurais, que os pequenos

---

<sup>4</sup> Webinar realizado a 15 de Dezembro de 2020.

produtores correm o risco de serem marginalizados por não conseguirem manter os investimentos, por isso, vender as suas terras para saldar dívidas.

Moçambique ainda tem terra para incorporar novos sistemas produtivos agrários. No entanto, com o intenso processo de ocupação derivado da modernização agrícola, se não forem respeitadas as práticas locais, as comunidades serão obrigadas a deslocar-se da fronteira agrária actual para zonas que podem pôr em perigo a biodiversidade, as florestas e a conservação que Moçambique tem tentado manter ao longo do tempo.

As políticas de modernização e de ocupação de território, se não forem tomadas em conta, pode-se abrir espaço para a privatização, formalizando, assim, a existência dos *senhores da terra* que adquirem grandes extensões de terra para especulação. A modernização do campo pode fazer com que os níveis de produção cresçam. Mas, se não houver integração dos agentes locais de desenvolvimento, os camponeses, as comunidades rurais, a modernização pode ter efeito adverso, podendo impelir as pessoas para a pobreza. Deste modo, destaca-se a participação política das comunidades rurais, sobretudo a participação económica. Os agentes locais devem ser integrados de modo a influenciarem as estratégias de desenvolvimento local.

### **O que rever e porquê? Movimentos sociais e revisão da Política de Terras**

Várias questões têm sido objecto de debate no que diz respeito à questão da terra, o processo das consultas comunitárias, como são realizadas a vários níveis, como é que o processo de tomada de decisão flui até à decisão de conceder terras para investimentos, o mecanismo de participação dos actores locais, até que ponto as estruturas locais são representativas para determinar a alocação de terras para investimento, e encontrar mecanismos que flexibilizem os processos de acesso a terra para investimento.

Os aspectos relativos às consultas comunitárias e participação das comunidades no processo de atribuição de DUAT para investimento estão explícitos na legislação. A preocupação que existe é em relação à fragilidade das instituições para fazerem o cumprir o que a legislação determina.

O que a legislação impõe e o que permite? O artigo 109 da Constituição da República proíbe a venda de terras e afirma que a terra não poder ser usada como instrumento de penhora e nem para objectivos financeiros, porque pode trazer efeitos não previsíveis, sobretudo para os pequenos produtores.

Existem interesses externos e internos para que se flexibilize os processos de acesso a terra, em particular, para grandes investimentos. A questão que se coloca é a seguinte: quais são os elementos que devem ser tomados em conta quando se determinar o mercado de terra?

É necessário colocar as três premissas apresentadas pelo Presidente da República: a terra continua sendo propriedade do Estado, salvaguardar o direito dos moçambicanos no acesso a terra, e, por fim, os direitos das comunidades rurais.

Em relação à questão do território, existem problemas de uso e aproveitamento da terra pelas comunidades. Há necessidade de capacitar as comunidades para que façam o uso e aproveitamento de terra na sua plenitude. Também se chama a atenção para o direito costumeiro que é previsto pelo direito positivo, não obstante a ausência do DUAT; o direito costumeiro tem a mesma relevância que o próprio DUAT.

As ONGs que participam no processo de revisão da Política Nacional de Terras estão no processo de formação para a auscultação. A questão que se coloca é a seguinte: quais são os objectos que vão a revisão, como foram aprovados, quem participou no processo de adequação e aprovação que vai para a auscultação?

O processo de auscultação para a revisão da Política Nacional de Terras tem como objectivo produzir um quadro político-legal participativo e inclusivo, que assegure o uso e aproveitamento da terra para os moçambicanos. O Presidente, no lançamento do processo de auscultação da revisão da Política Nacional de Terras apelou que todos actores sociais participem de forma activa, com a sua experiência de modo a que tenham uma Política Nacional e Lei de Terras com as quais todos se identifiquem. Todavia, as matérias que fazem parte do processo de auscultação que está em curso no país não são de domínio público (conhecimento dos moçambicanos), isto é, não há clareza sobre as matérias que serão objecto de revisão, limitando deste modo a sua participação.

Porque é necessário rever a Política Nacional de Terras? Pode haver necessidade de revisão, por exemplo, se forem analisados os outros dispositivos legais, particularmente a legislação de minas, que se sobrepõe a toda legislação nacional sobre acesso a terra e direito de uso e aproveitamento e a questão da exploração dos recursos. Esta é uma oportunidade de conformar a legislação mineira aos interesses do país, por exemplo, em relação à agricultura, a partir do postulado mineiro pode se aferir que a agricultura não é, efectivamente, a base de desenvolvimento.

Todavia, directrizes da consulta circularam, mas não se esclareceram os limites da consulta. Isso vai enfraquecer os direitos dos actores a nível local, na medida em que a interpretação dos termos a rever pode não ser do seu domínio. O objecto da revisão da Política Nacional de Terras não foi consensualizado, não houve partilha para a sua adopção por parte dos actores envolvidos, enfraquecendo, assim, a sua participação neste processo. Neste contexto, os movimentos sociais para a revisão da Política Nacional de Terras são unânimes

em afirmar a terra deve ser mantida como propriedade do Estado, mas, o cenário actual mostra que há tendência para a privatização de terra em Moçambique.