



Destaque Rural Nº 161

23 de Março de 2022

COMENTÁRIO SOBRE O ANTEPROJECTO DE UMA NOVA POLÍTICA NACIONAL DE TERRAS

Christopher Tanner PhD¹

ANTECEDENTES

Este comentário tem como objectivo oferecer uma perspectiva crítica e construtiva perante o recentemente lançado anteprojecto para uma nova Política Nacional de Terras (PNT2022). Este anteprojecto é resultado dos trabalhos da Comissão de Revisão da Política Nacional de Terras (CRPNT), criada em 2018 e cujo mandato inclui a revisão “do respectivo quadro regulador e institucional”.

Quer dizer, se for aprovado, o anteprojecto da PNT2022 formará a base para a subsequente revisão da actual Lei de Terras de 1997 (LT97) e respectivos regulamentos.

O processo de revisão da PNT de 1995 foi lançado pelo Presidente da República (PR) em 2017, na IX Sessão do Fórum de Consulta sobre Terras (FCT). Nesse evento, além de frisar a necessidade de salvaguarda do princípio constitucional de que a terra é propriedade do Estado, o PR salientou dois princípios orientadores: a garantia do acesso e uso da terra por todos os moçambicanos; e a protecção dos direitos adquiridos pelas famílias e pelas comunidades locais (Bruna *et al*, 2022).

Sendo estes os princípios centrais que orientaram a elaboração da PNT95, cuja missão também é promover o investimento privado na terra, é valido pressupor que o actual processo de revisão deve analisar a eficácia do quadro político-legal actual – que tem sido justamente celebrado como progressivo e inovador dentro e fora de Moçambique – para que, na eventualidade de se revelar desajustado no contexto de hoje, propor uma solução melhor.

No que respeita à questão da eficácia do quadro legal, toda a evidência até agora aponta para o facto que “o problema fundamental não está no conteúdo da actual política e legislação, mas, sim, na capacidade do governo de cumprir e fazer cumprir a Lei” (Bruna *et al*, 2022).

¹ Consultor independente em questões de desenvolvimento sustentável e inclusivo e especialista em política e legislação fundiária. O autor também foi líder dos assessores técnicos da FAO que suportaram os trabalhos da então Comissão Interministerial para a Revisão da Legislação sobre a Terra (a ‘Comissão de Terras’, em diante), e contribuiu significativamente para a elaboração da PNT95 e da LT97 e os seus Regulamentos.

Num vídeo lançado na média pública do país, foram sublinhados todos os princípios fundamentais da PNT95 e da LT97, reafirmando a sua validade. E, noutros momentos, o próprio PR indicou que o actual processo de revisão deverá ser uma questão de fazer os 'pequenos ajustes' necessários para melhorar o quadro e actualizá-lo, tendo presente o contexto socioeconómico de hoje.

Face a esses pressupostos, seria importante começar o presente comentário com uma breve comparação dos contextos 1995 e 2022. Nos anos 90, pouco tempo depois do fim da guerra civil que abalou o país por tantos anos, o desafio central em torno dos direitos sobre a terra foi percebido em termos de duas vertentes principais:

- O retorno massivo da população rural deslocada das suas zonas de origem e terras abandonadas durante a guerra resultaram na reocupação massiva da maior parte do território nacional por comunidades de pequenos agricultores dependentes do acesso e do uso da terra para a sua sobrevivência;
- A transição para o sistema do mercado livre, formalmente lançada na reforma constitucional de 1990, e a aposta do Governo no investimento privado para energizar o desenvolvimento agrário e usar os recursos de terra extensivos e subaproveitados.

Esta situação já estava a criar um alto nível de conflitualidade entre o lado comunitário dos pequenos agricultores familiares e os actores do sector privado, ansiosamente à procura de novas oportunidades na economia recém-libertada e na agricultura, em particular.

Passados mais de 25 anos, o país mudou bastante. A população nacional cresceu mais do dobro, atingindo mais de 33 milhões de habitantes.² Porém, a população rural ainda é a maioria no país, correspondente a cerca de 2/3 do total e é a camada mais pobre.³ Só este facto sublinha a importância do acesso à terra para a maioria dos cidadãos moçambicanos, e a necessidade de encontrar um modelo que lhe permita usar a sua terra para sair da pobreza. Entretanto, em termos absolutos, o tamanho da população urbana cresceu muito, levantando questões sobre a segurança alimentar e proporcionando ao sector agrário um mercado nacional em crescimento.

Ao mesmo tempo, houve uma clara maturação do sector financeiro e empresarial nacional, criando uma capacidade genuína para empreender investimentos nas zonas rurais. Paralelamente, o crescimento global da procura de terra reflecte-se no país para os diferentes sectores de actividade, especialmente para a agricultura, exploração florestal e extracção de recursos minerais.

² <https://worldpopulationreview.com/countries/mozambique-population>

³ <http://www.ine.gov.mz/>

Neste contexto, a existência de grandes áreas de terra “não-utilizadas” representa uma preocupação legítima do governo, impulsionando a procura actual de forma a trazer a terra para a produção e tornando-a mais produtiva. A terra é um recurso nacional importante que deverá contribuir muito mais para a criação de riqueza e de um ‘bolo nacional’ que, adequadamente distribuído, possa combater a pobreza.

Comparado com os anos 90, a visão sobre o papel do sector privado como motor de desenvolvimento também tem evoluído significativamente, incluindo:

- a exploração da riqueza mineral de Moçambique, em zonas declaradas como ‘estratégicas’;
- a criação de Zonas Económicas Especiais (ZEE), para atrair empresas e investimentos capazes de acelerar o crescimento.

Em muitos casos, esses projectos exigem a adopção de procedimentos que, de algum modo, implicam a redução das terras das comunidades locais ou do acesso aos recursos naturais: reassentamento das populações rurais; expropriação de grandes áreas (com destaque para as zonas de acesso à rede de transporte, áreas próximas dos portos, etc.); ou assinatura de acordos que permitem a implementação dos projectos (CRPNT, 2022: 13).

A realidade actual é que ainda há uma ocupação massiva da terra por parte de comunidades de pequenos agricultores, bem como uma pressão mais alta sobre a terra devido ao crescimento populacional, aos impactos (já concretos) das mudanças climáticas, e à procura de terras para investimentos.

Uma diferença notável, comparando com os anos 90, é que tem havido uma certa concentração da população rural e, conseqüentemente, do uso da terra ao longo dos corredores económicos e na proximidade dos centros urbanos em crescimento. A população rural naturalmente também identificou e ocupa há muito tempo as áreas com melhores solos, acesso à água e demais recursos naturais. Hoje, são precisamente estas áreas que são de maior interesse para o sector privado.

Este conjunto de factores levou a uma necessidade legítima de rever o quadro político-legal, sendo a PNT2022 o primeiro passo neste processo.

O primeiro ponto a salientar neste caso é que, apesar de os dois contextos – 1995 e 2022 – serem bastante diferentes, em termos estruturais a situação não mudou tanto e até tornou-se mais aguda. A procura de terra é muito maior, reflectindo a pujança do sector empresarial nacional e internacional; a população rural duplicou; e o governo tem acomodado projectos que exigem a expropriação de grandes áreas de terras a favor de interesses extractivos e outros fins económicos.

Portanto, a “pedra angular” do processo legislativo actual ainda é a necessidade de “compatibilização entre os direitos das populações locais e dos investidores privados” (José, 2022:21).

A Constituição da República de Moçambique (CRM), nas suas versões de 1990 e de 2004, garante e protege os direitos adquiridos da população rural.⁴ Por sua vez, e com base na CRM em vigor, a PNT95 estendeu o conceito de ‘direito adquirido’ aos ‘direitos costumeiros de acesso e gestão das terras das populações rurais’ (PNT95, paragrafo 17).

Um aspecto notável no discurso actual, e que tem informado a elaboração da PNT2022, é a percepção de que existem na paisagem nacional grandes áreas ‘vazias’ ou ‘sem dono’, livre de ocupação. A PNT2022 recorre inclusivamente ao conceito da ‘ociosidade’ da terra, implicando a incapacidade dos respectivos titulares de usar os recursos que, legalmente, lhes ‘pertencem’ (isto é, cobertos por DUATs adquiridos por ocupação) (CRPNT, 2022:15).

Consequentemente, a PNT2022 inclui, entre outras coisas, a criação de ‘Reservas do Estado’ como ‘reservas para investimento’, e liberta o investidor da obrigatoriedade de fazer uma consulta comunitária nessas áreas. Neste raciocínio, está subjacente um pressuposto claro que considera que somente o sector privado tem capacidade para mobilizar capital e conhecimentos necessários para investir nessas áreas e torná-las produtivas.

Não há dúvida que há um interesse consensual em estimular a produtividade da terra ao nível comunitário, assim também contribuindo para o crescimento económico nacional. A incapacidade comunitária, porém, não é uma característica inerente das comunidades, que na sua maioria mostram uma boa habilidade de responder a novas oportunidades e aprender novas técnicas. Como tem sido apontado, a falta de acesso ao capital e o desconhecimento dos procedimentos, resultados de factores, incluindo a ineficácia do apoio prestado pelo governo ao sector, são alguns dos constrangimentos enfrentados pelos pequenos produtores.

Porém, estas não são razões para tirar as áreas das comunidades locais – quer sejam ‘subaproveitadas’, quer não - e entregá-las aos investidores sem que sejam observados os procedimentos legais, especialmente a obrigação de fazer consultas comunitárias, conforme previsto na actual legislação de terras e que tem sido celebrada em todo mundo como uma grande inovação moçambicana. Também não são razões para abdicar do desafio de procurar outros caminhos possíveis para que as comunidades locais possam usar a sua terra da melhor forma ou beneficiar activamente do investimento pretendido.

⁴ Artigo 46 da CRM de 1990 e Artigo 111 da CRM de 2004.

Vale a pena repetir, neste momento, a declaração, ou 'missão', da PNT95:

"Assegurar os direitos do povo moçambicano sobre a terra e outros recursos naturais, assim como promover o investimento e o uso sustentável e equitativo destes recursos" (PNT95, paragrafo 19º.)

Um dos princípios fundamentais da PNT95, com vista a realizar esta visão de desenvolvimento sustentável e equitativo, é o seguinte:

"Promoção do investimento privado nacional e estrangeiro sem prejudicar a população residente e assegurando benefícios para esta e para o erário publico nacional" (PNT95, paragrafo 17º.).

Para realizar este princípio na prática, e consciente das dificuldades enfrentadas pelas comunidades locais na altura, a PNT95 também definiu que as comunidades locais, tendo as suas áreas devidamente identificadas, podem negociar com qualquer investidor que pretendesse usar a sua terra, "compartilhando os lucros e os benefícios resultantes do investimento" (PNT95, parágrafo 25º.).

A Lei de Terras de 1997 conseguiu, de forma concisa e clara, criar a base legal para que estes princípios pudessem ser implementados. O pacote 'PNT95/LT97' ofereceu um caminho justo e pacífico para enfrentar os desafios do dia-a-dia: proteger os direitos adquiridos da população rural; aliviar as tensões entre grupos de utilizadores da terra muito diferentes; e atrair o investimento, oferecendo ao investidor uma posse de terra segura.

Este pacote, incluindo a obrigação de consultar e negociar com os titulares dos direitos adquiridos, enquadra-se perfeitamente nos princípios constitucionais em vigor em 1995 e ainda hoje⁵:

- edificar 'uma sociedade de justiça' e criar 'o bem-estar material, espiritual e qualidade de vida dos cidadãos';
- a defesa e a promoção dos direitos humanos e da igualdade dos cidadãos perante a lei;
- a afirmação da identidade moçambicana, das suas tradições e demais valores socioculturais.

⁵ Nos Artigos 6, 46 e 48 da CRM de 1990; e nos Artigos 11, 110 e 111 da CRM de 2004.

E mais:

- fazer do direito de uso e aproveitamento da terra (DUAT) um 'direito de todo o povo moçambicano';
- reconhecer e proteger os direitos adquiridos por herança ou ocupação.

O grande pressuposto da PNT2022 é que é possível identificar todas as terras não-aproveitadas (ditas, 'ociosas') e, legalmente, agrupá-las como "Reservas do Estado" para investimento.

Este processo será acompanhado por uma outra campanha, de 'delimitação comunitária', criando 'áreas comunitárias' dentro das quais as comunidades podem manter a sua agricultura e viver seguramente, sem medo de ser invadida ou expulsa por um investidor qualquer. Porém, nestas áreas, ainda serão permitidas as parcerias 'comunidade-investidor', recorrendo de novo à consulta comunitária, *mas somente nestas áreas*. Nas Reservas, esta exigência será posta ao lado, facilitando o investimento no interesse nacional.

Superficialmente, esta abordagem faz sentido no contexto de hoje, num país ainda entre os mais pobres do mundo, e onde existem grandes áreas subaproveitadas, ainda pode atrair o investimento sem a necessidade gastar tempo e dinheiro no processo complexo da consulta, e vai transformar as áreas 'ociosas' em áreas produtivas.

Aparentemente, a PNT2022 também está a responder aos princípios norteadores da PNT95:

- protege os 'direitos adquiridos' das comunidades;
- são reconhecidos (embora de uma forma parcial) os direitos adquiridos por ocupação costumeira; e
- as comunidades locais ainda terão a opção de 'beneficiar do investimento' quando um determinado investidor queira pedir uma parcela dentro de uma comunidade delimitada.

Porém, trata-se de uma equivalência meramente aparente porquanto a PNT2022 vai alterar completamente a filosofia e os princípios de governação da terra, deixando esta PNT de contemplar uma base necessária para um desenvolvimento 'sustentável e equitativo', e passando a priorizar as necessidades ou interesses do sector privado, em detrimento das comunidades locais.

Propõe-se, de facto, a expropriação das terras 'vazias e ociosas', tornando-se impossível para as comunidades locais utilizar essas mesmas terras para negociar com os investidores e ganhar activamente do processo de investimento.

A 'delimitação' prevista na PNT2022, em combinação com o ordenamento territorial, tem um objectivo claro que nada tem a ver com as necessidades locais: identificar a 'terra livre' ou 'ociosa', criando reservas de Estado, e restringindo a capacidade de as populações locais participarem no processo de investimentos nas áreas fora da sua capacidade actual, e excluindo-as de quaisquer benefícios provenientes dos novos investimentos nas 'reservas'.

Para entender melhor este ponto, é necessário ver mais de perto alguns aspectos da LT97 que criou a base operacional para implementar uma estratégia *inclusiva e equitativa*, assim assegurando os benefícios para a população provenientes investimento:

- A criação da comunidade local como uma entidade *territorial*, possuidora de DUAT colectivo adquirido por ocupação costumeira;
- A obrigação legal de realizar consultas comunitárias, sempre que haja um pedido formal ao Estado para obtenção de um novo DUAT, para:
 - determinar se a terra está livre de ocupantes e, caso não,
 - determinar os 'termos de parceria', ou seja, as condições consensuais negociadas para a transferência do DUAT comunitário ao requerente;
- O poder e obrigação por parte das comunidades:
 - gerir a sua terra e os recursos naturais usando, entre outras coisas, as suas normas e práticas costumeiras;
 - participar no processo de titulação;
 - identificar e definir os limites dos terrenos por elas ocupados (LT97, Artigo 24º.)

A visão da PNT de 1995 foi inclusiva e equitativa, prevendo uma certa *integração* das comunidades locais, assim como os novos projectos do sector privado. Esta integração contava precisamente com a identificação de *territórios ocupados*, reconhecendo, desde o início, que muitas áreas nestes territórios só aparentemente é que não são usadas, mas, de facto, são guardadas para um objectivo futuro (expansão demográfica), ou em pousio ou, ainda, são usadas de uma forma sazonal ou comunal (pastagens e florestas, por exemplo).

Sendo uma parte integrante do sistema local de produção e dos planos futuros de cada comunidade local, estas terras, de acordo com provisões da LT97, são legalmente classificadas como 'ocupadas'. Existe, conseqüentemente, um DUAT colectivo da comunidade local sobre todo o território desta forma ocupado. Chegando um investidor (ou investidora), as áreas menos críticas ou eventualmente subaproveitadas podem, então, ser sujeitas a negociação.

O processo de delimitação comunitária elaborado e até legislado pela Comissão de Terras dos anos 90, teve como objectivo identificar estas áreas mais extensivas através de uma análise do sistema de produção local, incluindo as suas dimensões sociais e agroecológicas.

A delimitação proposta na PNT2022 é radicalmente diferente: o seu foco serão as áreas actualmente usadas e fisicamente ocupadas, deixando o resto do território comunitário a ser declarado 'Reserva do Estado'.

Olhando para a realidade no campo moçambicano de hoje, somos da opinião que a PNT95 ainda oferece a melhor estratégia para prevenir e resolver conflitos e 'assegurar benefícios do investimento para a população rural'. A abordagem prevista na PNT2022, sendo totalmente diferente, até representa um retrocesso, dado que promove a adopção de um modelo de desenvolvimento e de governação da terra que até pode ser caracterizado como 'neo-colonial'.

A divisão do território nacional em 'áreas comunitárias' e Reservas do Estado tem muito em comum com a legislação fundiária portuguesa de 1961⁶, visando alcançar objectivos muito semelhantes: criar 'Terras de 1ª classe', destinadas para o investimento privado sem o factor complexo da presença de populações locais residentes; e deixar as restantes áreas a serem ocupadas e exploradas pelas populações de acordo com as suas normas e práticas costumeiras.

A diferença no contexto moderno é que o governo moçambicano faria a gestão, fiscalização e aparentemente beneficiaria do processo. Contudo, os custos económicos, sociais e políticos serão certamente muito elevados. A legitimidade social da abordagem da PNT2022, comparada com o projecto colonial, baseia-se em vários pressupostos questionáveis, destacando-se os seguintes:

- o investimento privado nas 'reservas' vai aumentar o 'bolo nacional' e contribuir para as finanças públicas, facilitando, assim, a provisão de melhores serviços sociais e uma distribuição do bolo por via de melhores salários, etc.;
- serão criados milhares de postos de trabalho nos novos projectos, contribuindo para o alívio da pobreza rural;
- o governo vai dispor de uma capacidade suficiente para implementar este sistema, livre da corrupção e má-gestão.

Mesmo nesta óptica, não será possível a participação da população como sujeitos activos nas decisões sobre o uso futuro da sua terra ocupada, sendo reduzidos a meros trabalhadores sem uma palavra a dizer sobre o que acontece à sua própria terra, ao seu sustento e aos seus modos de vida.

⁶ Regulamento da Ocupação e Concessão de terrenos nas Províncias Ultramarinas, de 6 de Setembro de 1961

No modelo da PNT2022, também há uma forte dimensão humana, dado que se trata de uma proposta que produzirá um impacto negativo na vida das pessoas actualmente livres para traçar os destinos das suas vidas, transformando-as em dependentes de um mundo de investidores onde não terão voz.

Com certeza o caminho 'mais comunitário' do quadro 'PNT95/LT97' apresentará dificuldades. Exige paciência e habilidades novas dos investidores que não têm a experiência e competência de trabalhar a nível comunitário. Exige também, ao governo, um papel forte e consistente de apoio aos cidadãos, não somente, em relação ao reconhecimento e protecção dos seus direitos sobre a sua terra legitimamente ocupada, mas, também, buscando opções e criando mecanismos que possam facilitar o seu envolvimento na económica moderna, quer nacional quer internacional.

Há muito mais a dizer sobre o anteprojecto da PNT2022. O documento é demasiado longo, cheio de pormenores desnecessários para um documento de política; são abordados todos os sectores económicos, como se fosse uma estratégia de desenvolvimento rural, e, não, 'uma política de terra'; e é nitidamente motivada puramente pelo 'Deus' de crescimento económico, sem tomar em conta questões humanas, morais e distributivas.

Em comparação, o documento de 1995 é conciso, simples de entender, e traça as 'linhas políticas' com clareza. A PNT2022 aparece mais como uma receita para responder às reclamações de um sector privado já altamente privilegiado, e que não quer seguir as regras habituais do mundo dos negócios, quando confrontado por uma população rural e pobre.

Hoje, mais que nunca, o Moçambique precisa de uma PNT honesta, aberta, inclusiva e que respeite os direitos adquiridos com base na ocupação histórica e cultural do território nacional. O modelo apresentado na PNT2022 tem um carácter regressivo, tratando as 'terras vazias' como se fossem terras livres de quaisquer direitos.

Não se quer dizer que a Comissão para a Revisão da Política Nacional de Terras teve a ideia de criar um sistema de governação da terra neocolonial. Mas, se for adoptada a PNT2022, é bem provável que o resultado seja mesmo esse: restauração de um modelo de governação da terra semelhante ao estabelecido pelo poder colonial português.

Como comentário final, nota-se no anteprojecto da PNT2022 que o princípio constitucional mais reforçado é 'A terra é propriedade do Estado'. Mas é de notar, um Estado é composto por território, pessoas e governo. 'O Estado somos nós', e o governo não é o Estado. O reconhecimento dos direitos locais extensivos, adquiridos por ocupação, é uma manifestação desta realidade que deve ser respeitada pelo poder executivo.

Portanto, o anteprojecto da PNT2022 na sua forma actual deverá ser devolvido à CRPNT e sujeito a um debate profundo e inclusivo, incluindo a participação da sociedade civil na formulação das revisões e não apenas como comentadores de um documento já desenvolvido com base num processo metodológico questionável (*Bruna et al, 2022*). O processo deve seguir as orientações presidenciais já mencionadas, reconhecendo que o quadro elaborado em 1995 e 1997 ainda oferece a melhor abordagem estrutural e sociológica às exigências sociais, políticas, económicas, ambientais de hoje. O essencial é integrar as comunidades locais, o sector privado e o governo numa única e comum missão social, todos regulados por uma única lei e obrigados por essa lei a colaborar e partilhar os benefícios do processo de desenvolvimento.

BIBLIOGRAFIA

Bruna, N., Tankar, I., Balas, M., Jossias, E, e Salomão, A. 2022. Reflexões sobre o Processo de Revisão da Política Nacional de Terras: Processo e qualidade do diagnóstico.

CRPNT. 2022. Anteprojecto de uma nova Política Nacional de Terras. Maputo, documento distribuído pela Comissão para a Revisão da Política Nacional de Terras.

José, A. C. 2022. Representação e Actuação das Comunidades Locais na Gestão e Administração da Terra e outros recursos naturais - RELATÓRIO PRELIMINAR. Maputo, TPLA Advogados e Associados