

Destaque Rural Nº 245

27 de Junho de 2023



POLÍTICA DE TERRAS 2022 E NOVA LEI DE TERRAS (DRAFT 0): QUE MODELO DE DESENVOLVIMENTO SE ESPERA PROMOVER?¹

**Natacha Bruna, Alberto Tovele, Uacitissa Mandamule,
René Machoco, Vanessa Cabanelas, Issufo Tankar,
Daniel Ribeiro, Boaventura Monjane e Isidro Macaringue**

CONTEXTO

No dia 15 de Junho do corrente ano, foi apresentado o primeiro draft (Draft 0) da nova Lei de Terras na da II Sessão Ordinária do Grupo de Reflexão do Fórum de Consulta sobre Terras. O documento foi partilhado com os membros do GRFCT, menos de 24 horas antes da realização daquele encontro, o que levanta preocupações sobre a transparência dos processos e o lugar dos contributos dos membros daquele órgão na produção da nova lei. Pretende-se que este documento seja objecto de consultas públicas a nível nacional, assumindo, presumidamente, seguir as linhas gerais da Política de Terras (PT) recentemente aprovada. Mesmo depois de sucessivos questionamentos da sociedade civil e academia, a nova PT 2022 foi aprovada pelo Conselho de Ministros a 1 de Novembro e publicada em Boletim da República². Tanto o processo de auscultação como a qualidade do diagnóstico foram alvos de críticas, dentre as quais tais como: metodologia deficitária e constatações possivelmente enviesadas (Bruna, 2022; Bruna *et al*, 2022; vários comunicados da sociedade civil), pondo em causa a fidedignidade, conformidade e a qualidade da nova política elaborada. Estes foram os principais pontos de protesto das OSCs.

Diante do actual processo de revisão da Lei de Terras, este texto tem como objectivo reflectir sobre o direccionamento do novo quadro político-legal de terras em Moçambique, procurando conjugar os principais constrangimentos que se identificaram no sector de terras em Moçambique e as principais reformas que o novo quadro político-legal sugere.

¹ Este DR foi elaborado com base no estudo (Bruna et al, 2023) que procura contribuir para o actual processo de revisão da Lei de Terras. Link da versão original do estudo: <https://omrmz.org/livros/directrizes-para-um-quadro-politico-legal-sobre-terras-inclusivo-e-sustentavel-politicas-redistributivas-pro-pobre-e-transformativas/>

² Resolução n.º 45/2022, a 28 de Novembro, aprova a Política de Terras e a Estratégia de sua Implementação e revoga a Resolução n.º 10/95, de 28 de Fevereiro

CONSTRANGIMENTOS NO SECTOR DE TERRAS: QUE SOLUÇÕES PARA A TRANSFORMAÇÃO DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO EXTRACTIVISTA?

Durante quase três décadas a política económica tem sido o maior determinante da transformação do uso e alocação de terras em Moçambique. Devido ao grande foco e priorização no Investimento Directo Estrangeiro (IDE) baseado na terra, principalmente para a exploração de recursos naturais (agricultura, indústria extractiva, infra-estruturas, entre outros), notou-se uma grande penetração de capital no meio rural. Consequentemente, o nível de aquisição de terra no meio rural aumentou, resultando, em muitos casos, em expropriação de terra sem compensação e/ou conflitos de terra.

A revisão de literatura mostra que, de entre outros factores, os conflitos de terra resultam destes processos de expropriação de terras sem a devida consulta e compensação (indemnização e/ou reassentamento) e/ou o não cumprimento de promessas resultantes de negociações na consulta comunitária, o que resulta em implicações adversas para a subsistência rural (veja, por exemplo, Salomão, 2021; Tankar, 2015; entre outros).

Adicionalmente, o acompanhamento sistemático dos processos de resolução de conflitos de terra entre comunidades locais e investidores privados nos últimos 15 anos revela que, por um lado, para a resolução de grande parte dos conflitos são chamadas as autoridades político-administrativas e resultam, quase sempre, na perda do DUAT das comunidades locais. Por outro lado, o mesmo tipo de disputas, quando resolvidas pelas autoridades judiciais, embora em número bastante reduzido, mas sendo mais frequentes nos últimos anos, resultam, quase sempre, no reconhecimento dos direitos das comunidades locais e na manutenção do seu DUAT. Ou seja, a postura da administração e gestão de terras tem resultado na transformação das imprecisões, falta de transparência e inconsistências técnicas em disputas “políticas” onde os desfechos dependem do poder e não da razão.

Em resumo, a actual gestão de terras em Moçambique tem levado a:

- 1)** Expropriação/deslocamento forçados de agregados familiares rurais sem consulta comunitária ou com consulta deficiente;
- 2)** Expropriação de terra e reassentamentos sem a compensação necessária para manutenção ou melhoria das condições de vida da população expropriada, ou seja, ineficácia dos processos de compensação;
- 3)** Não criação de emprego rural suficiente para beneficiar a todos os expropriados nem a criação de soluções que compensem os que não tem oportunidade de emprego;

- 4) Tendência de favorecimento de interesses de investidores em detrimento de interesses locais na resolução de conflitos de terra ou conflitos que emergem do processo de compensação;
- 5) Exclusão crescente de segmentos da população, como mulheres e jovens rurais;
- 6) Poluição e danos ao meio ambiente e, conseqüentemente, à saúde das populações circunvizinhas;
- 7) Priorização do uso de terras para o sector extractivo em detrimento das necessidades internas, como alimentação e agricultura;
- 8) Aumento da insegurança de posse de terra pela deficiência da resolução de conflitos e desrespeito dos direitos costumeiros.

Posto isto, pode-se observar que, os objectivos e fundamentos da PNT 1995 não têm sido alcançados e cumpridos. Conseqüentemente, o desenvolvimento rural não tem sido equitativo ou sustentável. O modelo de desenvolvimento é considerado extractivista (Bruna, 2022), ou seja, Moçambique tem-se tornado num fornecedor de matéria-prima para industrialização e acumulação externa de capital e exportação de capitais, sem gerar um crescimento económico num modelo de acumulação socialmente alargado e que crie relações intersectoriais na economia; resultando também num crescimento económico não inclusivo com reprodução do subdesenvolvimento e grandes custos sociais para o país, e devastador para os indicadores de segurança alimentar e desenvolvimento humano (Bruna, 2022).

Dado que os objectivos da PNT 1995 não têm sido alcançados, questiona-se a decisão de rever a PNT 1995 como solução para os problemas do sector de terras, na medida em que a legislação não é efectivamente aplicada e os objectivos da mesma não são alcançados. Será que a PNT de 2022 ajudara, afectivamente a resolver os problemas verificados ao longo dos mais de 25 anos de implementação da PNT de 1995?

POLÍTICA DE TERRAS 2022: SOLUÇÕES E INOVAÇÕES DESAJUSTADAS DOS CONSTRANGIMENTOS DO SECTOR E DO ESTÁGIO DE DESENVOLVIMENTO DO PAÍS?

Não obstante os sucessivos questionamentos da sociedade civil e academia, o Conselho de Ministros aprovou, a 1 de Novembro de 2022 e publicou em Boletim da República, a Resolução n.º 45/2022, a 28 de Novembro, que aprova a Política de Terras e a Estratégia de sua Implementação, e revoga a Resolução n.º 10/95, de 28 de Fevereiro. Tendo como objectivo geral "... assegurar e garantir o acesso, uso e aproveitamento e posse da terra pelas comunidades locais, cidadãos nacionais e estrangeiros, na sua capacidade de utilizadores e investidores, bem como promover o seu uso racional e sustentável, contribuindo para o desenvolvimento socioeconómico, criação do bem-estar para as actuais e futuras gerações

de moçambicanos”. Note-se que todos os integrantes deste objectivo já eram integrantes da PNT de 1995.

Mesmo considerando legítima a intenção de rever a actual PNT com base nos fundamentos apresentados pelas entidades responsáveis pela revisão, constata-se, quer através dos vários estudos publicados, quer como resultado de diversos debates, que o problema fundamental não está no conteúdo da actual política e legislação, mas, sim, na capacidade de o governo cumprir e fazer cumprir a Lei. Estes problemas podem, e devem, ser resolvidos por recurso a outros mecanismos de melhoria da governação, mas as várias tentativas feitas pela sociedade civil de sugerir a adopção de novos instrumentos legais de menor complexidade para atender às lacunas na legislação e problemas extra-legais não foram acolhidas. Neste sentido, continuamos a achar que, paralelamente à revisão da PNT, um processo necessariamente longo e complexo, é necessário considerar e integrar, através de instrumentos mais simples, os ajustamentos necessários à actual legislação como forma de reforçar os princípios preconizados na PNT de 1995, que sistematicamente têm sido descurados.

Tanner (2022) e Bruna *et al.* (2022) confirmam que as evidências apontam 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. Porém, mesmo constatando este facto, a revisão foi efectuada e uma nova política foi publicada. Há três aspectos novos que a PNT 2022 aborda que merecem maior reflexão: (1) Titulação da terra e transmissão onerosa dos títulos de terra; (2) Intensificação de reservas do Estado; e, (3) Mercantilização dos recursos naturais da natureza. Compreenda-se que nenhuma destas “soluções” e “inovações” trazidas na PNT 2022 respondem aos maiores constrangimentos verificados no sector de terras desde a aprovação da PNT 1995.

Nesse sentido, e tendo em conta a listagem dos constrangimentos apresentada anteriormente, questiona-se a adequação das soluções que o novo quadro político-legal apresenta para os colmatar.

SERÁ A TITULAÇÃO E MERCADO DE TÍTULOS DE TERRA A SOLUÇÃO?³

Antes de questionar sobre a eficácia de um mercado de títulos para contribuir para o desenvolvimento rural e redução da pobreza num país como Moçambique, há que questionar o que Chiziane (2007), no contexto de valorização de terras e criação de mercados de títulos de terra, referiu:

(i) Parece que a institucionalização do mercado de título não tem enquadramento na actual ordem constitucional. A primeira condição para a criação dos mercados de títulos é a revisão da CRM. É, contudo, necessário, primeiro determinar se esta vontade é da maioria, e se é de facto, uma necessidade social efectiva. Para tanto, é fundamental, avançar primeiro com estudos sociais para determinar a necessidade e a utilidade desta opção. (Chiziane, 2007: 32)

Mesmo que ignorando esta potencial inconstitucionalidade, é preciso reflectir profundamente, com base em evidências empíricas e experiências internacionais, quais as implicações socioeconómicas desta reforma. Por outras palavras, é preciso compreender que tipo de modelo de desenvolvimento se pretende promover e a que interesses se pretende responder.

André e Platteau (1996), na sua pesquisa realizada no Ruanda, demonstram que um dos riscos, por detrás da compra e venda de terras, é as vendas de emergência (em momentos de crise) por famílias que não têm condições de comprar de terra no futuro, quando necessitarem. A experiência do Ruanda ilustra que a compra e venda de terra podem levar as camadas mais desfavorecidas da população a níveis muito abaixo da subsistência devido à perda de terras por alta incidência de vendas de emergência pelos mais diversos motivos. Tovele (2022) mostra que a venda massiva de terras por camadas mais desfavorecidas (por exemplo, camponeses) poderá resultar na concentração de terra em camadas com maior poder económico, podendo, desta forma, acentuar as desigualdades socioeconómicas. É neste contexto que Sjaastad (2003) argumenta que o mercado de terras pode excluir agricultores ineficientes e levar à concentração de terras nas mãos dos agricultores bem-sucedidos e com algumas habilidades de administração; estes surgirão como os proprietários da terra.

Pode-se também dar o caso de actores com poder de compra e/ou que possuem fontes de renda não-agrícolas, comprarem terras para questões especulativas e de prestígio, ganhando rendas e acentuando as desigualdades na posse de terras (Collin e Woodhouse, 2010; André e Platteau, 1996). Verificar-se-ia, por conseguinte, um maior risco na segurança de posse de terra das camadas mais pobres (em particular, rurais), que dependem da terra

³ Texto parcialmente retirado de Tovele (2022).

para a sua subsistência, e, ainda, com o potencial de intensificar os seus níveis de pobreza (Chimhowu e Woodhouse, 2006; Sjaastad, 2003).

Outro risco da transmissibilidade da terra está no possível uso do título da terra (em casos em que a superfície seja de dimensão que tenha procura no mercado) como colateral para aceder a empréstimos, permitindo um maior acesso aos serviços financeiros pelos agricultores com o potencial de aumentar a produtividade agrícola (Hamela, Macaringue e Rose, 2021, Monjane; 2021). No entanto, existe a possibilidade de perda do direito de acesso e uso da terra por não pagamento da dívida (Narayanan e Chakraborty, 2019). Percebe-se que este cenário está condicionado ao tamanho das áreas em questão, pelo que, não se refuta a possibilidade de estas tendências serem verificadas, principalmente para médios e pequenos agricultores. Neste caso, o risco recairia sobre um outro segmento da população. Ademais, acredita-se que a titulação da terra possibilitará um maior acesso ao crédito pelos agricultores e, desta forma, um maior investimento na agricultura (Khandker, 2021).

Todavia, para que os agricultores tenham acesso a crédito, várias condições devem estar reunidas, sendo o título de terra apenas um dos requisitos (Narayanan e Chakraborty, 2019). A titulação é importante para o desenvolvimento do sector financeiro, mas, por si só, não é suficiente para trazer acesso imediato ao crédito, em especial para os pobres; outras condições relativas aos direitos de propriedade e ao desenvolvimento do sector financeiro devem estar presentes (Sanjak, 2012). Joel e Bergaly (2020) concluem que a segurança na posse da terra influencia, de forma positiva e significativa, a possibilidade de acesso ao crédito aos agricultores. Contudo, este é um pressuposto cuja validação empírica ainda deve ser feita, principalmente nos países em vias de desenvolvimento.

Em resumo, pode-se dizer que a massificação da titulação, seguida de uma reforma que permita a transmissão onerosa dos títulos de DUAT, representa um alto risco para segurança de posse de terra para as camadas mais desfavorecidas. Alguns dos riscos incluem (com base em experiências internacionais): (1) Concentração de terra em actores com maior poder económico (incluindo bancos, caso a terra seja usada como colateral); (2) Venda massiva de terra em tempos de crise com alto risco de irreversibilidade, caso as camadas mais desfavorecidas não consigam pagar o preço de mercado; (3) Exclusão de grupos no processo de venda e distribuição dos ganhos da venda dos títulos, mas com maior incidência de impactos negativos nos mesmos (por exemplo será difícil assegurar a participação da mulher em processos de venda de terra em contextos de desigualdade de género).

PROBLEMAS COM A CONSTITUIÇÃO MASSIVA DE ÁREAS DE RESERVAS DO ESTADO

A PNT 2022 prevê a intensificação de reservas do Estado, como uma das estratégias de ordenamento territorial, e a expansão de infra-estruturas produtivas e sociais. Lê-se no seu pilar 3, ponto 111, que para a concretização do princípio geral de a autorização, ocupação e uso de terras para os diversos fins, obedecerem aos instrumentos de ordenamento territorial, sendo que, de entre outras medidas, a PNT 2022 prevê:

(ii) criação de novas zonas de protecção ou de reservas de Estado, nos diferentes níveis territoriais, visando assegurar a implantação e protecção de infra-estruturas produtivas diversas ...; (iv) estabelecimento de mecanismos legais e institucionais que, no âmbito dos instrumentos de ordenamento territorial, assegurem, nos diferentes níveis territoriais, a existência de áreas reservadas para fins de construção, alargamento ou desenvolvimento de infra-estruturas produtivas, nas quais não é permitida a aquisição do direito de uso e aproveitamento da terra ou qualquer tipo de ocupação. (Resolução nº 45/2022).

Mais importante que a constituição de reserva do Estado, é preciso perceber o processo de indemnização ou compensação dos ocupantes dessas áreas a PNT 2022 refere:

... ocorrendo, por qualquer que seja o título, a ocupação destas áreas, os ocupantes não adquirem quaisquer direitos sobre a terra e, nesse caso, **o Estado fica isento de eventual obrigação de indemnização ou compensação**, no momento da disponibilização do espaço em causa ao fim para o qual foi previsto. (Resolução nº 45/2022).

Em resumo, estas áreas serão classificadas no Sistema do Cadastro Nacional de Terras como zonas de protecção e reservas de Estado e, mesmo que tenham ocupantes/residentes ou benfeitorias de pessoas (por exemplo, machambas), o Estado não tem o dever de compensá-las, mas apenas de expropriá-las. No entanto, de acordo com a PNT 2022, isto não constituirá, pelo menos legalmente, "expropriação" mas, sim, "disponibilização da área de reserva do Estado para o fim previsto". Como consequência, prevê-se uma expropriação massiva de terras sem compensação.

Tanner (2022) analisa cuidadosamente esta questão da constituição de reservas do Estado. Para ele, deve-se ter atenção aos seguintes factores: (1) liberta o investidor da obrigatoriedade de fazer uma consulta comunitária nessas áreas; (2) isenta o investidor de compensar as comunidades pelas terras expropriadas; (3) menor participação das comunidades, como sujeitos activos (por exemplo, na criação de parcerias ou nos processos de tomada de decisão) "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” (Tanner, 2022: 9). Por este e outros factores constantes da PNT2022 (Tanner referia-se principalmente à versão 0 do Draft), o autor refere que:

... a PNT 2022 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 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. (Tanner, 2022: 7).

Este texto e outro anteriormente publicado sobre o ProCana (veja Bruna, 2022) indicam que, na prática, esta política tem funcionado a desfavor das comunidades que anteriormente detinham o direito de uso e aproveitamento das terras. Ademais, esta política tem o potencial de instrumentalizar a legislação para que esta esteja ao serviço de operadores privados com possível conexão às elites políticas com acesso privilegiado a informação sobre terra com grande potencial e interesse económico. Estes dois casos são indicativos de que a proposta de reforma sobre o aumento das áreas das reservas do Estado pode não ser ajustada nem eficaz para uma gestão da terra inclusiva e sustentável.

É importante referir que as três grandes questões/reformas debatidas neste texto sobre a PNT2022 não sofreram alterações substanciais em comparação com o documento aprovado. Sendo assim, e em forma de resumo, os grandes riscos desta reforma incluem: (1) potencial expropriação massiva de terras sem compensação e sem reassentamento; (2) priorização das necessidades ou interesses do sector privado, em detrimento das comunidades locais; (3) desconsideração de necessidades futuras de terras pelas populações rurais; (4) maior poder do Governo e/ou partido no poder na gestão, uso e alocação de terra e dos recursos

naturais. Não está claro se a constituição de uma reserva do Estado poderá, ou não, facilitar a transmissibilidade onerosa do DUAT a investidores estrangeiros.

MERCANTILIZAÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS E DA NATUREZA: A PROBLEMÁTICA DO MERCADO DE CARBONO⁴

Bruna, Abbas, Tovele e Lasse (2022) referem que existe um direccionamento mercantilista e extractivista do quadro legal, não só, referente a terras, mas também, a florestas e à gestão de recursos naturais, em geral. Percebe-se a elaboração de um quadro legal harmonizado rumo à mercantilização da terra e recursos naturais (mercado de títulos de terras, mercado de carbono, entre outros) com riscos sociais elevados, como a expropriação massiva de recursos, subsistência rural negativamente diminuída, restrição do acesso aos recursos florestais, diminuído o acesso a terra de qualidade, insegurança de posse de terra, entre outros.

O Anteprojecto da Lei Florestal evidencia uma forte promoção das plantações florestais para fins comerciais, e, no âmbito da mitigação às mudanças climáticas, uma estratégia para a captação e armazenamento do carbono, reforçado pela PNT 2022:

Com efeito, os instrumentos de ordenamento territorial deverão promover o mapeamento do potencial agro-ecológico visando a criação de áreas destinadas para fins agro-pecuários, florestais, piscicultura, geração de energia, mineração, preservação do património florestal permanente, ecoturismo e conservação, e o seu enquadramento nos planos de desenvolvimento aos diversos níveis. No entanto, o mapeamento de tais áreas deverá seguir um processo próprio, que não se confunda com o processo de extinção de direitos de uso e aproveitamento da terra por necessidade, interesse ou utilidade pública. Neste caso, não deverá implicar a expropriação de terras das comunidades locais, ou de outros titulares ou ocupantes da terra, mas permitir a negociação com as mesmas e sua integração nos novos empreendimentos. (Resolução nº 45/2022)

Ou seja, o uso de terra em Moçambique passará também a ser alvo de projectos de captação e armazenamento do carbono para subsequente venda de créditos de carbono. Projectos de captura de carbono já são questionados e têm causado impactos negativos na subsistência rural em Moçambique e noutros países (veja Bruna, 2022; Bruna, Monjane e Samuel, 2022; Jindal *et al.*, 2012; Tramel, 2016; Tienhaara, 2012, entre outros). Bruna (2022) refere que tais projectos também implicam expropriação de recursos, incluindo terra e

⁴ Texto parcialmente elaborado com base em Bruna, Abbas, Tovele e Lasse (2022).

outros recursos naturais tangíveis, a expropriação de recursos intangíveis que são os direitos de emissão.

Ou melhor, retiram-se (ou expropriam-se) os direitos de um camponês poluir/emitir carbono na Reserva do Gilé, para transferir esse direito de emissão (em forma de créditos de carbono) para regiões industrializadas – os compradores dos créditos de carbono.

Existem, ainda, muitas áreas cinzentas e discussões sobre direitos de propriedades que a legislação de terras e de recursos naturais, em geral, devem ter em conta. Kennett *et al.* (2006), no contexto do Canadá, refere que a captura de carbono carece de legislação específica e que a legislação existente sem especificidades não constitui base legal suficiente para regulamentar estes processos, pois existem problemas de definição de direitos de propriedade do carbono como um bem comum. Os autores referem:

“Primeiro, é preciso clareza sobre a propriedade inicial do sequestro potencial e o do carbono sequestrado. Segundo, é necessário um regime de direitos de propriedade para definir e transferir os interesses em activos de carbono... A solução para este problema está na adopção de legislação específica para servir de base legal para as transacções de sequestro” Tradução de extracto em Kennett *et al.* (2006: 209)

A conclusão a que se chega é que existe uma precipitação institucional e administrativa em “vender” mais um recurso – o carbono em forma de créditos de carbono – sem reflectir e analisar suas implicações a curto, médio e longo prazos, a nível económico, social e ambiental. Estudos (Bruna, 2022) já apontam que estes processos intensificam o paradigma existente do modelo extractivista que se vive em Moçambique. O maior perigo assenta no facto de não se dominar tecnicamente a temática e suas implicações. Adicionalmente, é importante referir que constitui um risco colocar um preço na natureza sem lhe dar o devido tratamento e compreensão. Já existem, no entanto, estudos actuais que procuram compreender as implicações já visíveis, como o impacto na subsistência rural dos afectados – transferência de “direitos de emissão” – colocado por Bruna (2022).

Portanto, juntando as propostas de reforma que alimentam o mercado de carbono, às reformas de (1) tornar os títulos de terra transmissíveis e (2) estabelecer, de forma massiva, reservas do Estado, apontam para uma tendência de aumentar o poder do Governo/partido no poder sobre a propriedade, controlo e gestão da terra, e, ao mesmo tempo, de facilitar o investimento, secundarizando a segurança de posse de terra das camadas mais pobres. Tendo em conta que a transmissibilidade onerosa da terra (com altos riscos de colateralização da mesma e de venda de terra massiva em tempos de crise) poderá resultar na distribuição mais desigual da terra e em maiores níveis de insegurança de posse de terra (Tovele, 2022). As duas propostas, acima referidas, constituem a combinação adequada para intensificação

da mercantilização da natureza e dos recursos naturais e poderão intensificar o modelo de desenvolvimento extractivista já existente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sendo assim, questiona-se a intensificação da abordagem neoliberal neo-institucionalista das políticas públicas em Moçambique através da PNT 2022 aprovada e do último *draft* da Lei apresentado. A aprovação desta política, especificamente em alguns dos seus pontos, pode ser considerada uma contra-reforma. Os debates em Moçambique sobre questões institucionais indicam que existem grandes desafios para realmente alcançar o desenvolvimento da agricultura em Moçambique (Carrilho e Ribeiro, 2021). Estas políticas relacionadas com o sector agrário estão directamente dependentes e condicionadas à administração, uso e alocação de terra, e, por sua vez, os autores referem que é preciso dar prioridade à eliminação da pobreza e à redução das desigualdades, referindo que “mesmo que haja mudanças profundas do quadro institucional prevalecente (sobretudo no que concerne às políticas públicas económicas e sociais), o conjunto da economia dificilmente criará emprego suficiente num ritmo que permita absorver o aumento da população activa” (Carrilho e Ribeiro, 2021: 18).

No contexto terra-agricultura-desenvolvimento rural, Monjane (2022) conduz uma análise dos períodos históricos de Moçambique e suas diferentes/semelhantes abordagens governativas e concluiu que predomina no país um autoritarismo agrário neoliberal, sendo que a actual revisão constitui uma forma de facilitar a penetração do capital agrário através deste mesmo autoritarismo agrário neoliberal. O autor refere diferentes possibilidades de políticas redistributivas que beneficiariam o modelo de desenvolvimento agrário e rural de Moçambique. Estas incluiriam a promoção e implementação de uma agenda socialista, mais redistributiva, menos virada aos interesses externos e mais virada a estimular o cooperativismo e fortalecimento do sector familiar. Existem actualmente exemplos de países com diferentes níveis e estágios de desenvolvimento económico, por exemplo, na Europa ou na América Latina, que possuem governos de esquerda com políticas públicas mais redistributivas.

Mas como Tanner (2022) se referia ao primeiro anteprojecto, não muito distante do aprovado em termos de abordagem neoliberal e neo-institucional, “... se for adoptada a PNT 2022, é bem provável que o resultado seja mesmo esse: restauração de um modelo de governação da terra semelhante ao estabelecido pelo poder colonial português” e continua “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” (Tanner, 2022).

Para estipular directrizes para um quadro legal inclusivo e sustentável e que promova um modelo de desenvolvimento rural e crescimento económico inclusivo e sustentável, é necessário conhecer as fraquezas e constrangimentos que se vivem actualmente, sem reservas e sem omissões. Este ponto foi abordado nas secções anteriores. É preciso também compreender o contexto sócio económico e ambiental do país, seu estágio de desenvolvimento e sua capacidade de implementação de legislações e regulamentos. Tendo estes pontos em conta, surge a pergunta de como mudar o paradigma de desenvolvimento de uma economia extractivista através do uso e alocação de terra e dos seus recursos naturais. A resposta seria adoptar uma abordagem redistributiva no processo de elaboração de políticas e legislações, principalmente no que se refere à legislação que administra o bem que garante directamente o sustento de mais de metade da população – a terra. Desenvolvimento deve significar bem-estar, liberdade, segurança e identidade, para todos e por todos (Kothari *et al.*, 2022: xiv).