

4 de Julho de 2023



**DIRECTRIZES PARA UM QUADRO POLÍTICO-LEGAL
INCLUSIVO E SUSTENTÁVEL: MODELO
DE DESENVOLVIMENTO PRÓ-POBRE, REDISTRIBUTIVO
E TRANSFORMATIVO¹**

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

A política de terras não é mais que a manifestação da opção de crescimento económico do governo no domínio da económica de desenvolvimento. (Tradução de excerto em Negrão, 2002: 4)

“...o debate sobre terra é, actualmente, um proxy para o debate sobre desenvolvimento rural” (Tradução de excerto em Hanlon, 2004: 603)

1. CONTEXTUALIZAÇÃO

Como forma de resolver as lacunas na legislação actual e na sua implementação, foi identificada a necessidade de revisão do quadro legal sobre terras. Este exercício aconteceu durante a IX sessão do Fórum de Consulta sobre Terras (FCT)², realizada em Novembro de 2017, na qual o Presidente da República lançou o processo de revisão da Política Nacional de Terras de 1995 (PNT 1995) e da Lei de Terras nr. 19/97 de 1 de Outubro. Foram definidas como directrizes da revisão do quadro político-legal as seguintes matérias: (i) a manutenção da propriedade do Estado sobre a terra e os outros recursos naturais; (ii) a garantia do acesso e uso da terra por todos os Moçambicanos; (iii) a protecção dos direitos adquiridos pelas famílias e pelas comunidades locais. De acordo com o discurso do Presidente da República,

¹ Este DR sublinha as principais contribuições do estudo com o mesmo título, que procura contribuir para o actual processo de revisão da Lei de Terras. Link a 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 Ver os sumários executivos do fórum de consulta sobre terras disponíveis em <https://www.fct.gov.mz/por/Sumarios-Executivos>

Ver também discurso de lançamento do lançamento do processo de auscultação da revisão da política nacional de terras disponível em <https://www.mta.gov.mz/wp-content/uploads/2021/02/Discurso-PR-Lancamento-da-Auscultacao-da-Revisao-da-Politica-Nacional-de-Terras-VF-.pdf>.

Filipe Nyusi: "...o actual contexto e desafios de crescimento e desenvolvimento económico e social do país remete-nos a uma necessidade de se lançar uma avaliação da governação da terra no país e olhar para os pequenos ajustamentos de percurso que se devem projectar para melhorar o uso e aproveitamento da terra" (Presidência da República, 2020).

A Comissão para a Revisão da Política Nacional de Terras (CRPNT) seguiu como indicado e adoptou a metodologia de realização de um processo de auscultação a nível nacional e numa revisão de literatura (entre outros instrumentos de menor visibilidade). Elaborou ainda o que chamou de "Diagnóstico da Implementação da Política Nacional de Terras (1995 - 2021)". Tal documento serviu de base para rever a PNT 1995 e elaborar a nova política. Tanto o processo de auscultação, como a qualidade do diagnóstico, foram alvos de críticas, 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.

Finalmente, e mesmo depois de sucessivos questionamentos da sociedade civil e academia, a PNT 2022 foi aprovada pelo Conselho de Ministros a 1 de Novembro e publicada 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. Subsequentemente, foi partilhado e apresentado o primeiro *draft* (Draft 0) da nova Lei de Terras no âmbito da II Sessão Ordinária do Grupo de Reflexão do Fórum de Consulta sobre Terras. Esta teve lugar no dia 15 de Junho do corrente ano, em Maputo. Este *draft* será objecto de consultas públicas a nível nacional e deve, presumidamente, seguir as linhas gerais da Política de Terras recentemente aprovada.

Neste contexto, o colectivo de organizações da sociedade civil elaborou um estudo que procura contribuir para o actual processo de consulta pública ao *draft* da nova Lei de Terras. O estudo tem como objectivo geral: *Reflectir sobre os maiores constrangimentos na gestão e administração de terra em Moçambique com vista propor directrizes para um quadro legal sobre terras inclusivo e sustentável*. A metodologia baseou-se numa multiplicidade de métodos de recolha de informação, visando maior participação dos actores envolvidos, e assentou em quatro grandes pilares:

- a) **Revisão documental (literatura global e nacional):** foi feita a revisão da literatura relevante de estudos e publicações científicas sobre governação e administração de terras em Moçambique e noutros países que conheceram processos de reforma dos seus quadros legais sobre terra, considerando o horizonte temporal de 1975 a 2022.
- b) **Debates técnicos:** Os debates foram organizados em coordenação com a CRPNT, e tiveram como principal objectivo discutir, tecnicamente e de forma interdisciplinar e multisectorial, grandes temáticas referentes ao sector de terras em Moçambique, e,

em paralelo, reflectir sobre as principais propostas de reforma das diferentes versões preliminares disponibilizadas.

- c) **Diálogos públicos:** estes diálogos tiveram como grupos-alvo os camponeses, as organizações comunitárias de base que representam camponeses e mulheres, cooperativas de camponeses. Este constituiu um espaço diferente dos debates técnicos, pois foram de natureza menos técnica e permitiram maior participação de actores, como comunidades locais, camponeses e mulheres rurais.
- d) **Dados primários:** foram conduzidas entrevistas qualitativas semi-estruturadas e discussões em grupos focais a nível nacional por forma a captar percepções sobre a actual governação de terras e sobre os caminhos a seguir para uma política e legislação de terras inclusivas e sustentáveis, incluindo os princípios e elementos relevantes que devem orientar a política.

2. CONSTRANGIMENTOS IDENTIFICADOS NA ADMINISTRAÇÃO DE TERRAS E IMPLEMENTAÇÃO DO RESPECTIVO QUADRO LEGAL

Os grandes temas abordados na revisão e na recolha de informação nos restantes pilares foram agregados da seguinte forma:

- Constrangimentos resultantes de desvios à lei ou da sua não aplicação;
- Constrangimentos resultantes de lacunas ou ambiguidades na própria lei;
- Outras fragilidades das instituições de gestão e administração de terras

Constrangimentos resultantes de desvios à lei ou da sua não aplicação

- a. Fragilidade institucional e incapacidade de fazer cumprir a Lei
- b. Instrumentalização do Estado e corrupção: legislação progressista versus instituições reaccionárias
- c. Deficiências e ineficiências nas consultas comunitárias
- d. Deficiência nas compensações e no cumprimento das promessas
- e. Desrespeito dos direitos costumeiros e ocupação por boa-fé
- f. Usurpação de terras e emergência de conflitos de terra
- g. Mercado “selvagem” de terras: elitização da compra de terras com alto potencial

Constrangimentos resultantes de lacunas ou ambiguidades na lei

- a. Especificidades e limites no conceito de Estado³
- b. Conceitos ambíguos que resultam em conflitos ou situações a desfavor das comunidades
- c. Cálculo indevido de indemnizações

³ Texto parcialmente retirado de Bruna e Tovele (2022).

- d. Base legal para fiscalizar o processo de compensação e aplicação de sanções
- e. Harmonização da legislação
- f. Desafio da gestão de terra em contextos de eventos climáticos extremos⁴ e migrações induzidas pelo clima
- e. Sustentabilidade ambiental
- f. Clima, terra e produtividade

Outras fragilidades das instituições de gestão e administração de terras

- a. Fraca fiscalização do cumprimento dos planos de exploração: ociosidade de terra atribuída
- b. Deficiência de ordenamento territorial e competição selvagem em relação à terra
- c. Desconhecimento da Lei e seus regulamentos
- d. Centralização no sector de terras e implicações negativas a nível local

3. DIRECTRIZES PARA UM QUADRO POLÍTICO-LEGAL INCLUSIVO E SUSTENTÁVEL: MODELO DE DESENVOLVIMENTO PRÓ-POBRE, REDISTRIBUTIVO E TRANSFORMATIVO⁵

A legislação sobre a gestão, uso e administração de terra, particularmente em países como Moçambique, determina o modelo de desenvolvimento económico, social e ambiental verificado nesse país. A segurança da posse de terra pressupõe a existência de instrumentos legais e contextuais que garantam que as comunidades rurais usufruam do uso da terra a longo prazo e de forma sustentável. Ou seja, é preciso reflectir sobre o impacto da legislação sobre terras para realmente medir o grau de eficácia da mesma em alcançar os objectivos a que se propõe.

Em contextos, como Moçambique, em que a penetração do capital agrário e extractivo no meio rural, baseada na ocupação de terra e na exploração de recursos naturais, causa altos custos sociais e impactos negativos na subsistência rural, sugere-se que se priorize políticas redistributivas (Borras, 2007). Ou seja, aquando da elaboração de políticas, priorizar a redistribuição de riqueza desenhando instrumentos legais de forma a responder, de forma prioritária, aos problemas de classes mais desfavorecidas. Tendo estes pontos em conta, surge a pergunta sobre como mudar o paradigma de desenvolvimento de uma economia extractivista através do uso e alocação de terra e dos seus recursos naturais. Desenvolvimento deve significar bem-estar, liberdade, segurança e identidade, para todos

⁴ Texto parcialmente retirado de Mandamule (2022).

⁵ Veja em detalhe as recomendações específicas para a revisão da lei de terras e estratégias complementares à sua implementação em Bruna *et al.* (2023): <https://omrmz.org/livros/directrizes-para-um-quadro-politico-legal-sobre-terras-inclusivo-e-sustentavel-politicas-redistributivas-pro-pobre-e-transformativas/>

e por todos (Kothari *et al.*, 2022: xiv). Para usar a terra como veículo para o desenvolvimento rural, com base em experiências internacionais e de trabalhos científicos, de países com o mesmo estágio de desenvolvimento ou equiparado, sugerem-se políticas de terras pró-pobre, redistributivas e transformativas, com as seguintes directrizes gerais:

1. Identificar, evidenciar e priorizar a resolução dos problemas dos excluídos dos processos de desenvolvimento, especialmente dos problemas que envolvem administração de terras

Borras (2007) sugere que, para reformas de instrumentos legais, é necessário compreender, evidenciar e resolver os problemas identificados nas experiências dos “excluídos” de processos de desenvolvimento que envolvem expropriação de terra e de recursos naturais, em particular dos expropriados (com ou sem compensação, forçadamente ou não), e desenhar políticas que permitam que tal não aconteça na prática. Evidenciando e priorizando os problemas dos excluídos será possível desenhar e implementar políticas transformativas.

2. Questionar o *status quo* e as percepções convencionais de desenvolvimento

É necessário questionar as percepções sobre as estratégias de desenvolvimento que conduziram o país à situação actual em que a distribuição dos benefícios e controle dos recursos é totalmente desequilibrada e a riqueza e benefícios dessa exploração de recursos é distribuída de forma desigual. A abordagem de reformas redistributivas deve visar a redistribuição dos benefícios da exploração dos recursos (inclusive da terra) e certificar que o poder de decisão sobre esses recursos também é efectivamente redistribuído (Borras, 2007).

3. Redistribuição de poder:

A redistribuição equitativa dos benefícios da exploração da terra e dos recursos naturais requer a redistribuição do poder de controlar e administrar a terra e os recursos naturais, isto é, é necessário que haja descentralização e inclusão, maior participação no processo de tomada de decisão sobre a gestão dos mesmos, assim como poder de tomada de decisão efectiva usando com maior inclinação a abordagem *bottom-up* ao invés de *top-down*.

4. Promoção e inclusão do associativismo e organização comunitária como ferramenta de desenvolvimento comunitário e aumento da eficácia de implementação de leis: desenvolver a capacidade de diálogo e de negociação das comunidades (sociedade civil de advocacia a nível local), bem como a organização das comunidades (associações de diferentes tipos) para aumentar as capacidades reivindicativas em defesa dos seus direitos.

5. Harmonização da Política de Terras com a priorização da Política Alimentar:

De modo a (1) priorizar a ocupação de terra para agricultura para cobrir as necessidades do mercado interno dando maiores subsídios ao sector familiar, para o tornar fornecedor sustentável do mercado interno (priorizando sempre a soberania alimentar e promovendo práticas inclusivas a nível local): existe um défice do consumo do mercado interno que é coberto por importações (bens alimentares e agrícolas); e, subseqüentemente, (2) priorizar o agro-processamento para alimentar o mercado interno, construindo gradualmente um sistema alimentar mais soberano e sem dependência das importações alimentares.

6. Passar do enfoque extractivo e extractivista, para o enfoque de priorização de necessidades domésticas e prioridades sociais:

Um modelo de desenvolvimento extractivista em contexto neoliberal, onde as funções do Estado estão cada vez mais privatizadas em zonas urbanas (saúde, educação, entre outros serviços) e são ainda escassas no meio rural (acesso deficitário de serviços básicos, como saúde, água e saneamento, educação, entre outros), o desenvolvimento humano e bem-estar tem sido prerrogativa de uma pequena percentagem da população. É preciso canalizar receitas fiscais, esforço e investimento público para sanar este défice existente nas zonas rurais e peri-urbanas. Para além de se priorizar a agricultura (Mosca, 2005; Mosca, 2012; entre outras publicações do OMR), é preciso canalizar os recursos captados da indústria extractiva para financiar projectos sociais. Esta prática já é bastante comum em países da América Latina (Gudynas, 2010; Acosta, 2013) como forma de transformar estes investimentos realizados na indústria extractiva em menos extractivistas e com maior contribuição para o desenvolvimento social do país. Estas receitas fiscais teriam, como principal objectivo, financiar projectos sociais (segurança social, entre outros) e subsídios à agricultura. Mas para tal, é preciso rever a política fiscal oferecida a estes Mega Projectos.

7. Maior taxaço para investimentos extractivos baseados na terra (incluindo maiores taxas de *royalties*):

Tendo em conta que (1) a terra não se compra em Moçambique e (2) existem jazigos geoestratégicos, Moçambique detém uma vantagem competitiva em relação a outros países africanos que “vendem terra aos investidores” e têm acesso, não tão facilitado, a mercados emergentes, sugere-se que se apliquem maiores taxas e impostos sobre a obtenção de terra para fins comerciais, com o objectivo de aumentar as receitas fiscais. Dadas as dinâmicas internacionais (crise ambiental, procura de terra para produção de biocombustíveis e grande procura de gás natural), mesmo com tal aumento da base fiscal, Moçambique continuaria um país competitivo para se investir.

8. Obrigatoriedade de parcerias investidor-comunidades com negócios independentes para as comunidades:

Incentivos para comunidades gerirem os seus próprios negócios e explorarem os recursos naturais que se encontram nas terras em que estas são guardiãs há décadas ou séculos. Os negócios independentes para as comunidades serviriam de “almofadas” para não causar dependência das mesmas em relação ao investimento e estas estariam seguras em casos de desinvestimento.

9. Aumento das percentagens de partilha de benefícios com as comunidades

10. Priorizar o direito à alimentação e a soberania alimentar:

Abbas (2022a; 2022b) refere que a PNT, o PEDSA e o PNISA apresentam ainda silêncios em relação a aspectos importantes sobre segurança e soberania alimentar, ainda que seja impossível falar das mesmas sem falar do acesso a terra. Ela recomenda uma mudança no paradigma, passando a privilegiar e a reger-se pelos princípios da soberania alimentar e dos direitos do povo moçambicano.

4. REFLEXÕES FINAIS

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

- 1) Expropriação e 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 têm 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.

Ou seja, os objectivos e fundamentos da PNT 1995 não têm sido alcançados, nem cumpridos. Consequentemente, o desenvolvimento rural não tem sido equitativo ou sustentável. O modelo de desenvolvimento de Moçambique é considerado extractivista (Bruna, 2022), ou seja, o país 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).

Sendo assim, questiona-se a intensificação da abordagem neoliberal neo-institucionalista das políticas públicas em Moçambique patentes na PNT 2022 aprovada e do *draft* zero da nova Lei. A aprovação desta política e lei, 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).

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. É preciso também compreender o contexto sócio económico e ambiental do país, o seu estágio de desenvolvimento e a 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 e implementação 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).

Devido à questionabilidade metodológica do processo de auscultação, assim como do próprio diagnóstico, existem aspectos problemáticos na gestão e administração de terras em Moçambique que não foram abordados e debatidos com a devida atenção e profundidade. Existem também vozes e perspectivas e até abordagens ideológicas que foram silenciadas no processo de revisão da PNT de 1995. Por este motivo, existem constrangimentos adicionais, a serem identificados e explorados, lacunas, que devem ser devidamente identificadas, e implicações socioeconómicas, que devem ser tidas em conta no processo de revisão da Lei, para que esta sirva de instrumento de promoção de um modelo de desenvolvimento mais sustentável e inclusivo, afastando-se do paradigma actual que tem resultado em maiores níveis de desigualdade e conflitualidade.