



Destaque Rural nº 102

21 de Setembro de 2020

QUE PRIORIDADE TEM O POVO NO ACESSO À TERRA?

Vanessa Cabanelas e René Mochoco¹

Em Moçambique a terra é propriedade do Estado e não pode ser vendida, ou por qualquer outra forma, alienada, hipotecada ou penhorada. Como meio universal de criação de riqueza e de bem-estar social, o uso e aproveitamento da terra é direito de todo povo moçambicano².

Apesar do uso e aproveitamento da terra constituir um direito do povo moçambicano consagrado na Constituição da República (número 2 do artigo 110) e na respectiva Lei de Terras, tem havido problemas na gestão e administração de terras que culminam em conflitos de terra pelo país, com sérios impactos sobre as populações mais pobres e vulneráveis.

A deficiente e ineficaz gestão e administração da terra pelo Estado, sobretudo no que se refere à atribuição do Direito de Uso e Aproveitamento de Terra (DUAT) e à defesa do Direito da população à terra, tem sido largamente estudada e denunciada. No entanto, os conflitos de terra, na sua grande maioria entre comunidades rurais e grandes projectos de investimento, permanecem sem resolução. Em 2011, a Justiça Ambiental (JA!) e a União Nacional de Camponeses (UNAC) lançaram um estudo “Os senhores da Terra”³ que apresentava uma série de projectos de investimento com conflitos de terra com as comunidades locais. Estas e outras evidências foram submetidas ao Estado, mas, grande parte destes mantêm-se e outros tantos surgiram. A JA! e várias organizações têm denunciado estes casos e têm exigido a intervenção do Estado na resolução dos mesmos, inclusive através dos tribunais. No entanto, é evidente a inacção do Estado e a protecção dos interesses dos grandes investimentos em detrimento dos direitos das comunidades locais, apesar de todas as salvaguardas na Política Nacional de Terra (PNT) e na legislação em vigor.

¹ Vanessa Cabanelas é Coordenadora do Programa Terras, Vida e Ecossistemas, licenciatura em Biologia, membro fundador da JA! – Justiça Ambiental e René Mochoco é engenheiro florestal, com mestrado em Maneio e Conservação da Biodiversidade, a trabalhar na Justiça Ambiental há cerca de 8 anos, no Programa de Terra, Vida e Ecossistemas;

²<https://www.portaldogoverno.gov.mz/por/Cidadao/Informacao/Direito-do-Uso-e-Aproveitamento-de-Terra>

³ Matavel, N., Dolores, S., Cabanelas, V. (2011). *Os Senhores da Terra – Análise Preliminar do Fenómeno de Usurpação de Terra em Moçambique*. Justiça Ambiental e UNAC. Maputo, Moçambique.

A actual PNT estabelece como prioridades: (i) criação de condições para que a agricultura do sector familiar se desenvolva e cresça, tanto em volume de produção como em índices de produtividade, sem que o acesso à terra seja impeditivo; (ii) promoção do investimento privado, utilizando, de uma forma sustentável e rentável, a terra e outros recursos naturais, sem prejudicar os interesses locais; e (iii) conservação das áreas de interesse ecológico e gestão dos recursos naturais de uma forma sustentável, de forma a garantir a qualidade de vida da presente e futuras gerações⁴.

Defende-se que o Estado prioriza o sector privado na atribuição de terra, que tem ocupado lugares-chave na agricultura empresarial, onde se apoia a economia rural, relegando os camponeses e as comunidades locais, em geral, para o papel de fornecedores de mão-de-obra a baixo custo e um meio de acesso à terra, recursos naturais e excedente da produção agrícola⁵.

No processo de atribuição de terras a grandes investimentos verifica-se que, vezes sem conta, são concessionadas terras já ocupadas pelas comunidades locais, sem salvaguarda dos seus direitos e sem considerar o potencial da terra para produção de alimentos. Sendo estas terras férteis utilizadas para o uso intensivo e em grande escala (plantio de monoculturas de árvores, normalmente espécies exóticas de crescimento rápido - tais como eucalipto e pinheiro -, agronegócio, e mineração), sem o devido rigor no cumprimento dos requisitos exigidos por Lei, particularmente no que se refere às consultas comunitárias, para a sua aquisição, quando comparado com o processo de obtenção de DUAT para projectos de gestão comunitária.

Este cenário, para além de contribuir significativamente para o aumento de casos de conflitos de terra, tem igualmente contribuído para o desmatamento, para a conversão de floresta nativa em plantações de monoculturas e outros usos, com sérios impactos ambientais e sociais, que incluem a fragmentação e perda de habitats naturais, perda da biodiversidade, aumento de escoamento superficial, erosão do solo, contaminação de solos, dos cursos de água e do ar, pelo uso de agroquímicos, contribuindo ainda para o aumento de pragas e doenças, num contexto actual da crise climática, nomeadamente do aumento da ocorrência e da intensidade de eventos climáticos extremos, como ciclones, secas e inundações, com impactos devastadores para a vida social e económica do país, como se pôde verificar recentemente com os ciclones Idai e Kenneth.

⁴ Resolução do Conselho de Ministros nº 10/95, de 17 de Outubro, aprova a Política Nacional de Terras; Chiziane, E. (2007). *Implicações Jurídicas do Debate Sobre a Implementação da Legislação de Terra*. UEM. Maputo, Moçambique.

⁵ ORAM (2010). Documento de Apresentação na Reunião Nacional Sobre Delimitação de Terras Comunitárias. Maputo, Moçambique.

Os projectos ou iniciativas comunitários que promovam a gestão comunitária de recursos naturais estão sujeitos às mesmas exigências que qualquer outro projecto com investimento privado, não há qualquer facilidade ou apoio na tramitação do processo, não há, sequer, a preocupação em explicar devidamente os inúmeros procedimentos para que uma associação comunitária ou os membros de uma comunidade possam entender e serem eles mesmos, de forma independente, a avançar com o processo, sendo necessário o apoio ou a intervenção de organizações da sociedade civil ou privados. A JA! implementou de 2010 a 2013, em parceria com a ORAM, um projecto que visava essencialmente o estabelecimento de uma concessão florestal comunitária na província da Zambézia. Este projecto vinha complementar um trabalho já iniciado, portanto, já havia a associação formalizada, já tinha sido elaborado o inventário florestal e o respectivo plano de manejo, custeado por um projecto anterior, pois a associação não teria de forma alguma de custear os valores elevadíssimos que este tipo de trabalho requer. Em 2010, o inventário e plano de manejo para a concessão foram submetidos para aprovação, a serração estava quase pronta, ou seja, tudo a postos para dar início à exploração e ao funcionamento da serração. No entanto, sem qualquer justificação válida, a licença de corte só foi emitida em 2013; já o projecto tinha finalizado quando, finalmente, a associação teve a sua autorização. Ao longo deste período, vários foram os pedidos de celeridade no processo, vários foram os pedidos de encontro submetidos às instituições relevantes para melhor perceber a razão da demora no processo. No entanto, em momento algum sentimos qualquer vontade destas instituições de explicar a razão da demora, de inclusive receber-nos para que pudéssemos discutir o processo.

A prioridade do Estado na atribuição de terra tem sido a favor do investimento e em detrimento das necessidades do povo, o que contraria, sobremaneira, os princípios estabelecidos na legislação de terra⁶.

Recentemente, no lançamento do processo nacional de auscultação pública no âmbito da revisão da PNT, ocorrido a 16 de Julho de 2020, o chefe de Estado referiu que “ (...) o Estado moçambicano continuará a ser o proprietário da terra e outros recursos naturais; todos os moçambicanos têm o direito de acesso à terra e os direitos adquiridos pelas famílias e comunidades locais deverão sempre ser protegidos”⁷. Embora, estas premissas não sejam uma novidade, pois já constavam da Política Nacional de Terras e da própria Lei de Terras, não obstante persistirem os conflitos de terra, influenciados pela pujança do capital das multinacionais e dos seus interesses sobre o Estado moçambicano e o bem-estar das populações rurais. É visível a diferença no tratamento de processos de atribuição de terra para projectos de investimento, que são processados e finalizados em tempo recorde,

⁶ Bruna, N. (2017). *Plantações Florestais e a Instrumentalização do Estado em Moçambique*. Observatório do Meio Rural. Maputo, Moçambique.

⁷ <https://cartamz.com/index.php/politica/item/5641-revisao-da-politica-nacional-de-terras-estado-continuara-a-ser-proprietario-da-terra-e-outros-recursos-naturais-garante-filipe-nyusi>

quando comparados com projectos ou iniciativas comunitárias ou até com pedidos de DUAT individuais para uma simples habitação, que levam anos, ficam perdidos nos gabinetes e muitas vezes “requerem” algum incentivo para serem novamente encontrados. No entanto, nos grandes investimentos é comum minimizar ou facilitar importantes passos, como as consultas comunitárias, violando inclusive uma série de instrumentos legais⁸.

Será o povo uma prioridade no acesso à terra? A resposta a esta questão é negativa. O povo não é uma prioridade e não tem acesso privilegiado à terra, podendo isto ser verificado a partir de alguns casos práticos. A Portucel, por exemplo, é uma das empresas, de capital estrangeiro (pertence ao Grupo Navigator e com financiamento Corporação Financeira Internacional – IFC, do Grupo Banco Mundial), que se dedica ao plantio de eucalipto em larga escala para produção de papel e derivados. A Portucel tem actualmente vários títulos de DUAT para uma área total de terra de 356 000 hectares localizados nas províncias de Zambézia e de Manica, que obteve no período de 1 ano de forma bastante problemática⁹.

Os processos de aquisição de DUAT de projectos de investimentos, embora sejam processos de interesse público e cuja informação deve ser, portanto, pública, na realidade não o são. A JA! solicitou várias vezes estes e outros processos, tanto às empresas como às instituições do Estado, sem sucesso e foi necessário interpor, uma acção judicial, para ter acesso aos mesmos. Nestes processos, é possível verificar que os mesmos tiveram início e fim em 2009. Neste processo, o Governo ignorou o facto de estas terras estarem ocupadas pelas comunidades locais, ignorou e, por vezes combateu, as inúmeras preocupações sociais e ambientais apresentadas pelas organizações da sociedade civil, e atribuiu, mesmo assim, as terras ocupadas pela comunidade local àquela empresa, e passou a responsabilidade de negociar estas terras com as comunidades locais à empresa. A empresa, por sua vez, através de inúmeras promessas de vida melhor, de acesso a emprego, reabilitação de escolas, estradas e fontenárias¹⁰ e outras tantas promessas, estabeleceu contratos individuais de cedência de terra com as famílias afectadas, um documento sem qualquer enquadramento legal e que mostra claramente que esta terra é cedida em troca de prioridade de emprego. Apesar dos conflitos que persistem nas comunidades afectadas pela Portucel, alvos de vários estudos e intervenções de várias organizações, a Portucel continua a ser referida, pelo Estado e por seus parceiros com interesses claros, como o Banco Mundial, como um grande investimento, um parceiro privilegiado e um exemplo a seguir. O Banco Mundial tem sido

⁸ Diploma Ministerial nº 130/2006, de 19 de Julho - Directiva Geral para o Processo de Participação Pública; Decreto nº 54/2015, de 31 de Dezembro - Regulamento Sobre o Processo de Avaliação do Impacto Ambiental; Lei nº 19/97, de 1 de Outubro - Lei de Terra; Resolução do Conselho de Ministros nº 10/95, de 17 de Outubro, aprova a Política Nacional de Terras.

⁹ Machoco, R., Cabanelas, V. E Overbeek, W. (2016). *Portucel – O processo de acesso à terra e os direitos das comunidades locais*. Justiça Ambiental. Maputo, Moçambique.

¹⁰ Bruna, N. (2017). *Plantações Florestais e a Instrumentalização do Estado em Moçambique*. Observatório do Meio Rural. Maputo, Moçambique.

um dos promotores do estabelecimento de plantações de monocultura em larga escala, como uma das muitas soluções falsas para as mudanças climáticas, e o IFC, parte do Banco Mundial, é um dos investidores da Portucel Moçambique, portanto parte directamente interessada.

Por outro lado, a realidade para iniciativas locais e de base comunitária, por exemplo, para a formalização de uma Área de Conservação Comunitária, é o oposto do acima descrito. Por exemplo, a JAI, juntamente com as associações comunitárias que representam as quatro comunidades que circundam o monte Mabu, iniciou, em 2012, o processo de discussão e preparação do pedido de DUAT para a área da floresta Mabu para fins de conservação comunitária, de 7.880 hectares. Em 2016, concluídos todos os requisitos, incluindo o processo de avaliação do impacto ambiental, deu entrada oficialmente o pedido de obtenção de DUAT para fins de conservação de recursos florestais, ou seja, para o estabelecimento de uma área de conservação comunitária prevista na Lei, nº 16/2014 de 20 de Junho. O processo decorre desde então e, ao longo destes anos, vários foram os pedidos de reposição da documentação do processo, perdida nos corredores da burocracia e solicitada novamente. Neste período foram submetidas várias cartas a solicitar informação do ponto de situação do processo e celeridade no processo, e, ainda, pedido de audiência com o director nacional de terras, sem sucesso. Importa referir que o monte Mabu é considerada uma área de extrema importância biológica, localizada no distrito de Lugela, província central da Zambézia.

Esta disparidade de tratamento de pedidos de DUAT sugere que o problema não reside necessariamente na legislação da terra, mas essencialmente na sua aplicação e na clara priorização dos interesses de investimento externos, em detrimento dos interesses locais. O Estado tem que assumir o seu papel neste processo, a terra pertence ao Estado e é o Estado que autoriza e regula o seu uso e aproveitamento. Portanto, é o Estado que deve assegurar, antes de mais, a protecção dos direitos e interesses do povo moçambicano que é constituído por cerca de 80%¹¹ de população rural que depende da terra para prática da agricultura para o sustento dos seus respectivos agregados. No entanto, os inúmeros conflitos de terra por todo o país são prova de que a gestão de terras tem sido bastante problemática.

¹¹Mandamule, U. (2015). *Discursos à volta do Regime de Propriedade da Terra em Moçambique*. Documento de trabalho. Observatório do Meio Rural. Maputo, Moçambique.