



Destaque Rural nº 104

21 de Setembro de 2020

SUBAPROVEITAMENTO DA TERRA

Nelson Capaina¹

Para o desenvolvimento agrário no país tem-se afirmado que se dá uma maior atenção à agricultura seria antecedida de um aumento da percentagem do investimento destinado a aumentar a produtividade. Sobre esta questão, o Governo realça que o investimento será priorizado para as áreas de elevado potencial agrário, agilizando o acesso e incentivando a optimização do uso e aproveitamento da terra nas áreas mais produtivas. Para as outras áreas, o Governo apoia as iniciativas locais para a viabilização de fontes alternativas de renda, incluindo actividades não agrárias, que contribuem para a segurança alimentar e nutricional.

Tem-se reconhecido que o uso sustentável dos recursos naturais é fundamental no aumento da produção e produtividade; onde o desafio é melhorar a gestão destes recursos através, por exemplo, do processo de administração de terras harmonizando os interesses de natureza pública e administrativa e os interesses comunitários, privados e individuais, com o objectivo de promover a segurança no uso desses recursos. Uma das prioridades do PQG é assegurar a gestão sustentável e transparente dos recursos naturais e do ambiente, podendo-se destacar o objectivo estratégico de aprimorar o planeamento e ordenamento territorial e fortalecer a monitoria, fiscalização e responsabilização na elaboração e implementação dos planos.

Para o Governo, algumas acções para alcançar o objectivo estratégico acima referido passam por: elaborar, implementar, fiscalizar e monitorar os planos de ordenamento territorial; desenvolver o cadastro nacional de terras; reforçar a capacidade de gestão do uso da terra, com prioridade para a fiscalização e controlo do DUAT; assegurar que os projectos de desenvolvimento que impliquem a concessão da terra não resultem na expropriação injusta das terras dos camponeses; mas traduzam-se em maiores benefícios e na melhoria das condições de vida das populações locais.

Grandes interesses levam a que na África subsaariana a propriedade e uso da terra esteja no centro de vários interesses conflitantes. Incluindo-se aqui disputas na família, entre comunidades locais, entre investidores e as comunidades locais, entre investidores do mesmo e/ou diferentes ramos de actividade. Por outro lado, está a subutilização da terra por parte de quem detém a sua posse. Cenários, muitas vezes, reforçados com as intervenções governamentais.

¹ Doutor em desenvolvimento rural no Departamento de Economia, Sociologia e Política Agrária, Universidade de Córdoba (UCO)

O Governo reconhece que, apesar de se estar a dar muita atenção aos pedidos de terras do sector privado e de importantes aspectos da legislação exigirem que sejam feitas consultas entre o investidor e a comunidade a respeito de eventuais direitos locais e disponibilidade de terra, por um lado, as comunidades nem sempre têm recebido uma atenção adequada a este respeito e, por outro, existe preocupação com o subaproveitamento de grandes áreas cedidas a investidores.

A legislação de terras refere que o direito de uso e aproveitamento da terra extingue-se, por exemplo, pelo não cumprimento do plano de exploração ou do projecto de investimento, sem motivo justificado, no calendário estabelecido na aprovação do pedido, mesmo que as obrigações fiscais estejam a ser cumpridas.

Porém, pouco tem sido feito para minimizar o problema, criando, assim, este fenómeno de subaproveitamento de grandes espaços. Contribuindo para tal, a utilização de poucos de muitos hectares da terra titulada por grandes investidores e os indivíduos nacionais próximos dos centros de decisão que têm adquirido significativas quantidades de terra, supostamente para a especulação imobiliária.

Algumas causas do subaproveitamento da terra passam por:

1) *investimento*, em culturas de rendimento, os camponeses não apostam em culturas diferentes das que têm tradicionalmente trabalhado porque não têm insumos (sementes), e compradores da produção por insuficiência na cadeia de comercialização, numa situação em que já enfrentam dificuldades na comercialização de parte significativa das culturas que actualmente praticam;

2) *impostos*, a maioria dos produtores não tem conhecimento sobre acesso e uso de tecnologias agrárias (infra-estruturas agrárias e capacidades agrárias) de qualidade, não estando disponíveis ou com oferta bastante limitada, numa situação agravada pelos limitados serviços de extensão agrária. Nestas condições, o contribuinte do imposto sobre o uso da terra não encontra incentivos para tal, sendo uma das causas apresentadas para o baixo contributo, mas também com incidência na própria utilização da terra;

3) *funcionamento das instituições*, onde estão as *debilidades operacionais* para a materialização dos instrumentos legais, isto é para financiar actividades como, por exemplo, o mapeamento dos registos de titulação, o distrito está dependente de fundos do Governo central ou de outros parceiros. Além da indecisão sobre avançar com estas actividades versus conflitos institucionais com o nível de cima. E as *debilidades organizacionais*, em que o distrito quase não tem visibilidade no processo de atribuição e fiscalização do DUAT; os distritos não têm poder de decisão sobre aspectos relativos à terra. Por exemplo, sobre a fiscalização e seus resultados, o distrito apenas tem

informação após a realização da mesma e os seus resultados (redimensionamento ou extinção do DUAT);

4) *conflitos entre actores*, onde o (des)funcionamento das instituições leva a conflitos entre as partes deixando terras por muito tempo à espera de uma solução judicial para o seu uso. As contradições entre as lideranças, muitas vezes, traduzem-se no apoio a um ou outro investidor, limitando por exemplo, o processo de concessão de DUAT, e, portanto, o uso imediato das terras pretendidas;

5) *Informação insuficientemente partilhada*. A política de ordenamento territorial determina que as comunidades locais têm o direito de acesso à informação, assegurando que o grupo afectado tenha conhecimentos prévios no âmbito do uso e aproveitamento das suas terras;

6) *Quadro hidrológico e ambiental*, relativo à qualidade e acessibilidades aos recursos. O ciclo de estiagem – chuvas e secas «não controladas» – e a presença, quase constante, de pragas. A acessibilidade a mais e boas terras no passado foi substituída por situação em que as famílias são obrigadas a usar a mesma área tornando-a subaproveitada. Ou seja, a degradação dos solos e, conseqüentemente, ao baixo rendimento.

A legislação não esclarece sobre os mecanismos e canais em que os compromissos entre as partes devem ser selados. Apesar de determinar uma aplicabilidade, com as devidas adaptações, dos procedimentos para apresentação e apreciação de propostas de investimento para áreas extensas, não clarifica sobre que propostas de competências inferiores são essas.

As tarefas estão concentradas ou são realizadas a partir dos órgãos imediatamente acima do distrito. Os sistemas de planeamento, ordenamento territorial e fiscalização do uso da terra são ineficazes. Quase não existe colaboração e coordenação entre as instituições. Disso decorre que, do ponto de vista legal, o governo tem estado a violar o direito constitucionalmente instituído que lhe assiste de recuperar a terra não usada nos termos regulamentados. Algumas sugestões: quanto à titulação e uso: *a)* estabelecer limites de áreas por finalidade de uso, bem como quais as autoridades que devem autorizar os pedidos de uso e aproveitamento, incluindo pareceres; *b)* por vias legais: promover a revogação do DUAT em todas as parcelas não aproveitadas, e promover a transição da autorização provisória para a definitiva apenas para os casos de aproveitamento integral. E para a fiscalização: *c)* reforço da capacidade de fiscalização através de mais meios e recursos, e maior participação das autoridades locais. Onde *d)* a legislação deveria determinar consultas comunitárias periódicas, de modo a se medir o desempenho durante o período do DUAT provisório e nas fases posteriores.