

Destaque Rural nº 143

25 de Outubro de 2021



UMA LEITURA CÉPTICA DO PROCESSO DA REVISÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE TERRAS

Boaventura Monjane¹

1. INTRODUÇÃO

A actual política de terras, tal como expressa na legislação e outras normas, tem sido aclamada por ser supostamente progressista. Desde 1975, que a terra em Moçambique é propriedade do Estado, que utiliza a lei para conceder à população local uma certa medida de 'poder' para participar na gestão da terra e de outros recursos naturais. Isso não significa que as elites nacionais tenham sempre protegido a vontade das comunidades e abdicado de perseguir os seus próprios interesses e a favor do capital agrário privado (Fairbairn, 2013; Lunstrum, 2008; Walker, 2020).

A 16 de Julho de 2020, o presidente de Moçambique, Filipe Jacinto Nyusi, lançou oficialmente o processo de auscultação pública da Revisão da Política Nacional de Terras (doravante revisão), que visa emendar a Lei da Terra de 1997 (Lei n.º 19/97) e outras normas que regem a gestão e governação de terras no país. A revisão foi iniciada para abordar aquilo que foi descrito como políticas e lei rígidas que supostamente travam investimentos na terra. Alguns pensam que o objectivo do Estado é tornar a terra mais transaccionável (Ntauazi, Noyes e Joala, 2020). Apesar de o Estado continuar a deter a propriedade da terra, tal como assegurou o presidente no dia do lançamento do processo, defendo que esta revisão poderá assinalar uma mudança significativa na governação de terras em Moçambique para um enquadramento mais orientado para o mercado, que permitirá uma transferência mais flexível dos DUAT (*Direito do Uso e Aproveitamento da Terra*). Tal como afirmou o presidente Nyusi, esta revisão pretende responder aos desafios da consolidação das estruturas da economia de mercado. Neste artigo, enquadro o processo de Revisão da Política Nacional de Terras em Moçambique, particularmente a proposta da colateralização da terra, no contexto daquilo que considero ser um esforço para consolidar o neoliberalismo agrário, através do ajustamento do quadro institucional.

¹ Investigador de pós-doutoramento no Institute for Poverty, Land and Agrarian Studies, University of the Western Cape. Investigador associado do Centro de Estudos Africanos, Universidade Eduardo Mondlane.

2. A REVISÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE TERRAS E A CONTESTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL AGRÁRIA

A revisão da política da terra chegou como uma recomendação do Fórum de Consulta sobre Terras de 2017, uma plataforma regular que se esperava fosse de diálogo em que o governo, a sociedade civil, as comunidades locais, o sector privado, a academia e outros actores se reunissem para debater o enquadramento normativo das políticas e lei relativas à terra. Uma das recomendações das sessões do Fórum de 2017 foi que o Governo devia apresentar uma proposta de revisão específica da Lei da Terra a fim de tornar viável a transferibilidade dos DUAT. Além disso, o Fórum encorajou o então Ministério da Terra e do Desenvolvimento Rural (MITADER, actual Ministério da Terra e do Ambiente) a dar prioridade à titulação massiva da ocupação da terra com DUAT e a delinear as terras comunitárias, registando-a num sistema informático, redobrando esforços e expandindo parcerias para que se pudessem cumprir atempadamente os objectivos de cinco milhões de registos de DUAT e 4 000 delineações de terra comunitárias (MITADER, 2017). Foi nessa sessão do Fórum de 2017 que se fez a recomendação de criar um órgão multisectorial para supostamente representar os diferentes segmentos da sociedade responsáveis por conduzir o debate e aprofundar a proposta para uma nova Política Nacional de Terras. Assim, o Ministro da Terra e Ambiente formou a Comissão de Revisão da Política Nacional de Terras. A composição da Comissão foi considerada excessivamente masculina² e a participação da sociedade civil diminuta.

Algumas das mais expressivas organizações da sociedade civil agrária criticam o processo da Revisão. As críticas variaram desde a falta de transparência no processo de selecção dos membros da Comissão, até à metodologia adoptada para a auscultação pública, sobretudo, tendo em conta a pandemia do COVID-19 e o conflito militar em Cabo Delgado, passando pela 'ocultação' dos 'verdadeiros objectivos' por detrás do processo.

A Justiça Ambiental (JA!), a Acção Académica para o Desenvolvimento das Comunidades Rurais (ADECURU) e a Livaningo foram algumas das organizações da sociedade civil que rejeitaram o processo de Revisão da Política Nacional de Terras e que exigiram a sua suspensão. A ADECURU emitiu uma declaração de repúdio do processo de Revisão num comunicado de imprensa, considerando-o uma decisão unilateral, tomada pelo Ministério da Terra e Ambiente e o Governo de Moçambique, para satisfazer os interesses e cumprir os objectivos privados e neoliberais das multinacionais e das grandes potências mundiais.

² A organização feminista Fórum Mulher reivindicou a inclusão de mulheres do sector da agricultura familiar na Comissão.

A União Nacional de Camponeses (UNAC), porém, escolheu discordar dos seus aliados habituais (JA! ADECRU, Livaningo, etc.) e decidiu fazer uso dos espaços que lhe foram disponibilizados para 'influenciar a partir de dentro'³. Numa conferência da UNAC sobre a terra e as sementes, em Novembro de 2020, alguns líderes camponeses levantaram uma questão fundamental: a possibilidade de o governo e o capital agrário utilizarem a participação da UNAC no processo para o legitimar, em vez de ponderar seriamente as preocupações do campesinato. Segundo uma camponesa integrante da UNAC, "a lei não precisa de ser reformada, mas sim aplicada. Muitos dos problemas que agora enfrentamos têm que ver com a fraca aplicação da lei" (Amélia Chilaúle, citada *in* Ntauazi et al., 2020).

O cepticismo em relação à revisão da política de terras está também presente no seio do partido governamental e nalguns membros do governo anterior⁴, o que indica que este processo carece de legitimidade mesmo nos meandros da classe dirigente. É notória a preocupação sobre uma possível privatização da terra. Embora o governo tenha assegurado que o Estado continuará proprietário da terra, como mencionado acima, algumas propostas da revisão indicam uma tendência para a mercantilização da terra. É disso exemplo a proposta da colateralização da terra.

3. A COLATERALIZAÇÃO DA TERRA

Nascida de debates em torno dos direitos sobre a terra e os mercados de crédito, a proposta de colateralização da terra baseia-se no pressuposto de que a titulação da terra e a privatização facilitam a penhora de terras em troca de financiamento bancário sob a forma de crédito. Estas abordagens defendem que a falta de titulação reduz a possibilidade de colateralização da terra, o que, por sua vez, limita o acesso ao crédito. Assim, o argumento é que a garantia, ou o colateral, desempenha um papel importante na concepção dos contractos de dívida, na provisão de crédito e nos incentivos dos mutuantes em controlar os mutuários (Cerqueiro, Ongena e Roszbach, 2016; Feder, Onchan, Chalamwong e Hongladarom, 1988; Galiani e Scharrotsky, 2011). Em termos gerais, também se considera que a colateralização da terra ajuda a estimular o empreendedorismo nos países em vias de desenvolvimento, promovendo as transacções em torno das terras e atraindo investimento num sentido mais lato (Li, 2012, p. 54). De longe, a ideia mais generalizada é que a inclusão dos títulos de terra nos circuitos de mercado aumentará o valor da terra e, ao mesmo tempo, incentivará o fluxo de recursos para a sua utilização de valor mais elevado (Alston, Libecap e Schneider, 1996). Apenas 0,6 % dos produtores alimentares (na sua maioria, agricultores comerciais e emergentes) têm actualmente acesso ao crédito em Moçambique (Hamela et al., 2021, p. 18). Para

³ Entrevista, Isidro Macaringue, UNAC, Novembro de 2020.

⁴ Num evento público virtual, organizado pela Southern Africa Trust, Graça Machel, figura proeminente na Frelimo, disse não ser precisa a alteração da Lei de terras: "para nós, a Lei de Terras não precisa ser alterada. Isso vai abrir portas para a privatização da terra". Ver aqui: <https://www.youtube.com/watch?v=anocro-F8Tc&t=3966s>.

O mesmo cepticismo foi expresso pelo antigo Ministro dos Transportes, o Economista Gabriel Muthisse, numa entrevista à TV Media Mais. Ver aqui: <https://www.youtube.com/watch?v=-zn1uUJwjc8>.

transformar esta realidade, a colateralização da terra foi apresentada como o caminho a seguir.

No âmbito do processo de Revisão da Política Nacional de Terras, encomendou-se um estudo⁵ com o intuito de avaliar, no actual enquadramento jurídico moçambicano, a viabilidade, do ponto de vista da procura e da oferta, de implementar um programa de empréstimos oferecendo como garantia o DUAT (Hamela, Macaringue e Rose, 2021). Tal como expresso no próprio estudo, existe o receio de que a colateralização dos títulos fundiários possa funcionar como mecanismo para criar um mercado fundiário e, conseqüentemente, levar a que as pessoas fiquem sem terra em Moçambique (Hamela et al., 2021, p. 24).

Na Índia, grande parte de suicídio de agricultores rurais é causada pelo alto endividamento a que os agricultores são sujeitos, como resultado deste tipo de modelos, como a colateralização. Noutros contextos, como a China, as terras agrícolas (e de habitação) rurais estão proibidas de serem utilizadas como colateral (Li, 2021).

4. AS 'CONTRADIÇÕES' DO SUSTENTA

Embora seja independente do processo da Revisão da Política Nacional de Terras, o programa nacional de integração da agricultura familiar em cadeias de valor produtivas, SUSTENTA, não pode ser visto de forma isolada. Tal como o processo de Revisão da Política Nacional de Terras, o SUSTENTA divide, efectivamente, a opinião pública, sobretudo, no domínio da sociedade civil agrária.

O SUSTENTA está centrado na mecanização acrescida da agricultura e está inserido na dinâmica do neoliberalismo agrário. O projecto proporciona tractores, grades, equipamento de aspersão, mangueiras, semeadores, bombas motorizadas, moinhos, carrinhas, motocicletas, sistemas de irrigação, debulhadoras e armazéns a agricultores comerciais e emergentes (MADER, 2020b) a crédito. Algumas organizações da sociedade civil consideram o SUSTENTA como 'o novo ProSAVANA'⁶. Existem, contudo, diferenças importantes entre ambos programas. De acordo com João Mosca, uma delas é que o SUSTENTA centra-se na produção que aumenta o rendimento dos produtores como forma de reduzir/eliminar a pobreza e a subnutrição, 'tecnificando' e integrando gradualmente os camponeses, tanto no mercado e nas cadeias de valor, com base em linhas de crédito específicas e juros bonificados, como em cadeias de transmissão de conhecimento e práticas através de agentes locais que promovem o desenvolvimento (2020, p. 3). Não é equivocado, contudo, afirmar que o SUSTENTA foi apresentado do topo para a base, tendo as organizações da sociedade civil e dos produtores alimentares sido apenas convidadas numa fase posterior, para o apoiar. A aparente abertura que o

⁵ O estudo em questão foi patrocinado pela USAID, um actor de longa data no sector agrário e agrícola de Moçambique.

⁶ O controverso programa trilateral entre Moçambique, Brasil e Japão que buscava alavancar o desenvolvimento agrícola do Corredor de Nacala através de agronegócio.

governo expressou para incluir a participação da sociedade civil, especialmente a UNAC, resulta de lições aprendidas com o processo de resistência ao ProSAVANA. Prevendo já as críticas e as acusações de ser excluyente, o Governo convidou o sector produtivo para as cerimónias de lançamento do SUSTENTA. Estudos para avaliar as eficácias do SUSTENTA têm ainda de ser elaborados.

De entre as contradições que podem ser detectadas está o facto de que 'o SUSTENTA não é para o camponês'⁷. Na Zambézia, há relatos de que os beneficiários são funcionários do Estado ou elites ligadas ao partido no poder.

5. CONCLUSÃO

Ao longo dos anos, o governo moçambicano tem vindo a construir a sua política agrária guiada por uma bússola neoliberal. Na última década, explorando e instrumentalizando a crise cada vez mais profunda da reprodução social da população rural, o governo tem vindo a promover o neoliberalismo agrário, servindo-se de narrativas e discursos populistas para ganhar o apoio da população rural trabalhadora e, em nome da modernização e mecanização da agricultura, pôr fim à fome e ao desemprego. É neste contexto que se deve compreender a introdução do ProSAVANA, do SUSTENTA e, agora, da proposta da colateralização da terra. Defendo que estes processos não podem ser observados isoladamente. Propositadamente articulados e combinados, estes processos representam bem o esforço do Estado para impor e consolidar o neoliberalismo agrário. A colateralização da terra, não só, tornará os pequenos produtores vulneráveis em relação ao sistema financeiro, mas também, acelerará processos de diferenciação e concentração de terras (DUAT) a favor de produtores economicamente mais fortes, uma vez que os produtores de pequena escala serão forçados a render-se-lhes. O SUSTENTA pode ser visto como um ensaio para esse efeito. Isto tem o potencial de reduzir o poder das comunidades sobre a terra, aumentando o do Estado, que poderá decidir o destino da mesma. Assim, as comunidades já não terão a capacidade de exercer e afirmar a sua vontade.

⁷ Entrevista colectiva a camponeses membros da UNAC, realizada no âmbito do estudo sobre sistemas alimentares em Moçambique (Abbas et al., 2021).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADALIMA, J. L. (2016). Changing Livelihoods in Micaúne, Central Mozambique: From Coconut to Land. University of Pretoria.
- ALSTON, L., Libecap, G., & Schneider, R. (1996). The Determinants and Impact of Property Rights: Land Titles on the Brazilian Frontier. Cambridge, MA.
- CERQUEIRO, G., Ongena, S., & Roszbach, K. (2016). Collateralization, Bank Loan Rates, and Monitoring. *The Journal of Finance*, 71(3), 1295–1322.
- FAIRBAIRN, M. (2013). Indirect Dispossession: Domestic Power Imbalances and Foreign Access to Land in Mozambique. *Development and Change*, 44(2), 335–356.
- FEDER, G., Onchan, T., Chalamwong, Y., & Hongladarom, C. (1988). *Land Policies and Farm Productivity in Thailand*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- GALIANI, S., & Schargrodsy, E. (2011). Land Property Rights and Resource Allocation. *The Journal of Law and Economics*, 54(S4), S329–S345.
- HAMELA, H., Macaringue, J., & Rose, I. (2021). *Colateralização dos títulos de terra em Moçambique: Bases para sua viabilização*. Maputo.
- LI, Lixing (2012), Land titling in China: Chengdu experiment and its consequences, *China Economic Journal*, 5 (1), 47-64.
- LUNSTRUM, E. (2008). Mozambique, Neoliberal Land Reform, and the Limpopo National
- MOSCA, J. (2020). SUSTENTA: Uma nova luta de libertação da pobreza? (No. 95). Maputo. Disponível em: <https://omrmz.org/omrweb/wp-content/uploads/DR-95-SUSTENTA-e-ProSAVANA.pdf>
- NTAUAZI, C., Noyes, J., & Joala, R. (2020). Rural women demand a seat at the table in Mozambique's National Land Policy Review. PLAAS Blog. Cape Town.
- WALKER, M. M. (2020). Protecting Smallholder Land Rights in Mozambique, 1997–2017: Unfinished Business? *African Studies Review*, 1–24.
- WORLD BANK. (2003). *Land Policies for Growth and Poverty Reduction: A World Bank Policy Research*. Washington DC.