



## Destaque Rural nº 145

5 de Novembro de 2021

### REVISITANDO OS FUNDAMENTOS E PRINCÍPIOS DA REVISÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE TERRAS

Josefina Tamele<sup>1</sup>

No dia 16 de Julho de 2020, o Presidente da República, Filipe Jacinto Nyusi, realizou o lançamento do Processo de auscultação pública para a Revisão da Política Nacional de Terras em Moçambique (RPNT)<sup>2</sup>, que irá culminar com a revisão da Lei de Terras e outros instrumentos legais que regulam o processo de gestão de terra. Este documento vai focar-se particularmente nos três princípios que, de acordo com o Governo, devem manter-se, nomeadamente: i) a propriedade do Estado sobre a terra e outros recursos naturais, consagrada nas constituições de 1975 e de 1990, mantendo-se na Constituição de 2004; ii) todos os moçambicanos<sup>3</sup> têm direito de acesso à terra; e iii) os direitos adquiridos pelas famílias e comunidades locais deverão sempre ser protegidos.

*i) a propriedade do Estado sobre a terra:* sobre este princípio, o entendimento é que “O Estado Moçambicano continuará a ser o proprietário da terra e outros recursos naturais”, mas concede os direitos de utilização a indivíduos, comunidades e empresas sob forma de direito de uso e aproveitamento da terra (DUAT). Entretanto, a definição segundo a qual a terra é propriedade do Estado (PNT aprovada pela resolução nº 10/95, de 17 de Outubro) é uma falácia pois, embora existisse o ideal de “libertação da terra e dos homens”, nunca houve em Moçambique pós-independência uma redistribuição justa da terra pelas famílias rurais (Norton, 2005). Segundo Negrão (2004), apesar da nacionalização, não existiu a redistribuição de terras, somente houve transformação das propriedades privadas agrícolas em machambas estatais. As populações rurais continuaram a trabalhar na terra em que se encontravam.

---

<sup>1</sup> Josefina João Tamele é Estagiária - Monitora de Investigação na Linha de Terra.

<sup>2</sup> A auscultação pública é a terceira etapa da revisão do quadro legal de terra, após o lançamento do processo na IX Sessão do Fórum de Consultas sobre Terras, em Novembro de 2017, pelo Presidente da República, após a criação de uma Comissão Técnica específica em Abril de 2018.

<sup>3</sup> Este pressuposto remete à ideia da terra como base de toda riqueza da nação, pertencendo a todos moçambicanos.

Sobre este debate, Mafumo (2006) afirma que, após a independência, a terra apareceu como um dos bens a nacionalizar, no sentido de corrigir a estrutura de posse, que servia a uma minoria privilegiada (exploradora) em detrimento da maioria dos moçambicanos, e viabilizar os esforços de unificação dos sistemas de concessão da terra no contexto da modernização e da criação de uma sociedade nova. O alcance das discussões que colocam a terra como propriedade exclusiva do Estado, suscita-nos algumas indagações: i) De que Estado estamos a falar quando se considera a terra como propriedade do Estado?; ii) A terra pertence a todos estratos sociais que compõem a sociedade? Pertence efectivamente à comunidade?

De certeza que as respostas a estas questões despertam atenção para revisitar o quadro legal sobre terras. A legislação deve esclarecer até que ponto o Estado assegura a materialização dos princípios constitucionais, visto que, as evidências mostram que o Estado é gerido por instituições que são geridas pelo Governo e, sendo assim, o Governo é gestor do Estado. O Estado a que se refere é no sentido de Leviatã, com interesse colectivo, do bem comum, ou é o Estado constituído por interesses particulares, de funcionários do Estado e elites burocráticas? Não se pode considerar a terra como propriedade do Estado como actor que goza do monopólio de gestão pública.

Outro aspecto que demonstra que se deve questionar o princípio segundo o qual “a terra é propriedade do Estado”, é o facto da terra ser do Estado quando o dono é pobre. Paraphrasing Issuf Adam, numa entrevista concedida à VOA (2019), em Moçambique, são os pequenos agricultores que muitas vezes vêem as suas terras expropriadas. O exemplo da Associação de Camponeses 4 de Outubro de Boane, com Sede no distrito de Boane-Dlalene, Província de Maputo, localidade de Gueguegue, no bairro de Picoco, mostra que os mais desfavorecidos são facilmente expropriados e marginalizados no processo de realocação de terra. As áreas da Associação (onde anteriormente se praticava agricultura) foram alvo de um processo de parcelamento levado a cabo pelo Conselho Municipal da Vila de Boane, entre os dias 27 de Junho a 20 de Novembro de 2018. O processo em causa corresponde à segunda fase dos trabalhos topográficos de parcelamento de terreno, com uma área de cerca de 300.149 hectares. Até ao momento, apenas alguns camponeses tiveram acesso a novas áreas, facto que revela uma tendência de favoritismos e de desigualdades no acesso a terra. De acordo com uma camponesa, a sua área de 1 ha foi parcelada em três terrenos para habitação. No entanto, até ao momento, ela ainda não recebeu nenhum terreno, e afirma: “dos três terrenos parcelados, pelo menos, mereço um ou dois<sup>4</sup>”.

Outra questão importante a referir sobre o princípio da terra como propriedade do Estado é a inoperância do Estado em relação às terras ociosas (subaproveitadas). Segundo Capaina (2019), existe subutilização da terra por parte de quem detém a sua posse, como é o caso de terras concedidas a elites moçambicanas que foram adquirindo grandes parcelas de terra para especulação imobiliária, criando um forte entrave à função social da propriedade da

---

<sup>4</sup> Entrevista realizada em 25/9/2021.

terra. Em relação a este aspecto, a Lei menciona como o Estado deve agir face a este cenário: o Estado tem a prerrogativa de revogar o DUAT e expropriar as terras; entretanto, não o faz porque as mesmas elites que são detentoras de parcelas de terra ociosa, pela posição que ocupam na hierarquia de poder, influenciam os mecanismos de acesso, alocação, uso e controlo da terra, assim como na própria resolução de conflitos.

*ii) todos os moçambicanos têm direito de acesso à terra:* este, que é o segundo princípio, garante o acesso à terra por todos grupos vulneráveis como a mulher. Porém, evidências mostram que nem todos os moçambicanos têm acesso à terra. Apesar do direito ao acesso a terra estar plasmado nos diferentes instrumentos legais, as mulheres, particularmente as camponesas, continuam a enfrentar obstáculos devido a factores culturais.

A falta de segurança das mulheres em relação à posse de terra e a concentração dos serviços de extensão nos homens (Valá, 2006) influenciam para que a mulher permaneça numa situação de vulnerabilidade. São elas que mais trabalham a terra e alimentam os agregados familiares com o fruto do trabalho na terra, mas são excluídas dos processos de tomada de decisão e do acesso e registo da terra. Citando a International Land Coalition (2020), "*rural women feed the world, but can they get a seat at the table?*"

*iii) Os direitos adquiridos pelas famílias e comunidades locais em relação à terra deverão ser salvaguardados.* Na fase de auscultação do processo de Revisão da Política Nacional de Terras, o Presidente referiu que os direitos adquiridos pelas famílias e comunidades locais deverão sempre ser protegidos. A questão que se coloca é seguinte: como irá garantir que esse objectivo se concretize? O que se pode notar na aplicação da Lei é a violação dos direitos adquiridos pelas populações rurais<sup>5</sup>. A prática mostra que, muitas vezes, as populações rurais são expropriadas das suas terras, deixando para trás as suas práticas tradicionais. A título de exemplo, no âmbito da legislação vigente no país, a prioridade do Estado na atribuição de terra tem sido a favor do investidor em detrimento da população rural, a licença para exploração de minérios tem precedência, o que contraria os princípios estabelecidos na legislação de terra (Bruna, 2017).

Nestas circunstâncias, o Regulamento do Processo de Reassentamento Resultante de Actividades Económicas, aprovado pelo Decreto nº 31/2012, de 8 de Agosto, estabelece direitos das comunidades locais. Este refere que a indemnização deve ser justa e que é obrigatório proporcionar às famílias abrangidas pelos projectos de exploração melhores condições de vida ou pelo menos iguais às anteriores ao reassentamento.

---

<sup>5</sup> A legislação nacional, ora em revisão, prevê três formas de acesso e posse de terra, nomeadamente: i) por reconhecimento de ocupação segundo as normas e práticas costumeiras; ii) por ocupação de boa-fé num período de pelo menos dez anos; e, por fim, iii) por autorização pelo Estado a um pedido expresso. Assim estabelece-se o direito de posse e uso para diversos outros actores sob o pretexto de estimular a gestão sustentável desta e criar oportunidades de renda (Lei de Terras, Lei nº 19/97 de 1 de Outubro).

Entretanto, os processos de reassentamento têm sido percebidos como reprodução social das desigualdades. O novo morador apenas tem uma nova casa, mas não as condições socioeconómicas para permanecer nela. São os casos da mineradora Vale Moçambique, que celebrou um contrato com o Governo para a exploração de carvão mineral na província de Tete, do Projecto Moçambique Gás Natural Liquefeito (GNL) que explora o gás de Palma em cabo Delgado, da empresa irlandesa Kenmare Resources em Moma, na província de Nampula, e outros, onde as populações rurais afectadas pelo projecto reclamam por uma compensação justa, infertilidade dos solos atribuídos e o reduzido tamanho de parcelas de terra para a agricultura, adicionados ao acesso intermitente à água.

Para além dos aspectos mencionados acima, que se referem a salvaguardar os direitos das comunidades, no que tange à implementação dos projectos, poder-se-ia pensar em investir no capital humano, proporcionando condições sociais que permitam que as populações obtenham opções de rendimento seguras e sustentáveis a longo prazo, o que levaria a que o Estado não se limitasse apenas em reassentar as populações, à abertura de fontes de água, escolas e/ou hospitais.

## **CONCLUSÃO**

Este documento procurou explorar três principais aspectos relacionados com a revisão da Política Nacional de Terras. A primeira questão tem a ver com a necessidade de redefinir o conceito que se refere a “terra como propriedade do Estado”. Existe discrepância entre o ideal do princípio citado e o aparelho burocrático do Estado que detém o monopólio de atribuição da terra para todos moçambicanos. O Estado deveria zelar pelos direitos dos moçambicanos, mas verifica-se que, algumas vezes, ele permite a expropriação, na área urbana assim como rural, quando organiza e desorganiza os espaços em função de agendas que reflectem diferentes interesses, políticos, sociais e económicos. Sendo assim, questiona-se o valor de manutenção da terra como propriedade do Estado, se este não está ao serviço dos mais privilegiados e, tendencialmente, alinhado com interesses de elites políticas e económicas.

Apesar do Estado referir que pretende continuar a zelar pelos direitos sobre a terra adquiridos pelas populações rurais, o que se nota é a expropriação das terras da população rural, que são excluídas das suas áreas, forçadas a abandonar o lugar onde praticam a agricultura, sem justa compensação. O Estado deve organizar melhor o seu aparato, de modo a garantir que os titulares dos direitos em relação a terra exerçam os seus direitos na plenitude, sejam, homens, mulheres, jovens.

Em relação ao acesso a terra para todos moçambicanos, particularmente para as mulheres, é preciso ter em conta os desafios de equidade de género num país com uma sociedade patriarcal, em particular nas zonas rurais. Ou seja, os instrumentos legais a serem traçados e moldados nesta revisão devem dar maior atenção aos aspectos culturais e as relações de poder que existem entre homens e mulheres na sociedade moçambicana.

### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:**

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

Capaina, N. (2019). **Titulação e Subaproveitamento Da Terra em Moçambique: Algumas Causas E Implicações**. Observatório do Meio Rural. Maputo, Moçambique.

FEIJÓ, J. e AGY A. R. (2015). **Do modo de vida camponês à pluriactividade: impacto do assalariamento urbano na economia familiar rural**. Observatório do Meio Rural. Maputo, OMR n° 30. pp. 1-29, disponível em: <http://omrmz.org/omrweb/wp-content/uploads/Observador-Rural30.pdf>

INTERNATIONAL LAND COALITION. **Rural women feed the world, but can they get a seat at the table?** 15 Out. 2020.

MAFUMO, A. (2006). **Os Direitos Legal e Consuetudinário: sua articulação na segurança de posse de terra em Marracuene, 1975-2005**.

NEGRÃO, J. (2004). **Mercado de Terras Urbanas em Moçambique**. Maputo: IID.

NORTON, R. (2005). **Politiques de développement agricole. Matériel conceptuel et technique**. Rome: FAO.

Rádio Voz da América (VOA). **A terra é do Estado quando o dono é pobre**. 14 Jun. 2019.

VALÁ, S. (2006). **Desenvolvimento agrário e papel da extensão rural no Chokwé (1950-2000)**. In: Conflitos de Interesses entre o Estado e os Agricultores? Maputo: CEDIMA.

## **LEGISLAÇÃO E OUTRAS FONTES**

MOÇAMBIQUE. Assembleia da República: Constituição da República de Moçambique, 2004.

MOÇAMBIQUE. Assembleia da República: Lei de Terras (Lei n.º 19/97, de 1 de Outubro).

MOÇAMBIQUE. Regulamento sobre o Processo de Reassentamento Resultante de Atividades Económicas aprovado pelo Decreto nº 31/2012 de 8 de Agosto, da Assembleia da República. Publicado no Boletim da República No 32, 1.ª Série, Suplemento, Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.

**E-mail:** [office@omrmz.org](mailto:office@omrmz.org)

**Endereço:** Rua Faustino Vanombe, nº 81, 1º Andar.

Maputo – Moçambique

[www.omrmz.org](http://www.omrmz.org)