

### Keywords:

Moçambique, usurpação de terra, aquisições de terra, posse de terra, meios de subsistência

## Questões políticas

**As políticas agrícolas** devem ser inclusivas e priorizar a população carente. É necessário que haja maior compromisso político e capacitação institucional para garantir e reconhecer os direitos de terra (costumeiros e de boa fé) de pequenos e médios agricultores.

**O marco regulatório** existente deve ser implementado corretamente. O governo deve garantir os recursos e a formação necessários para realinhar a legislação de terra para que promova uma política em prol dos carentes. Um ponto central é reforçar a responsabilização, bem como modificar atitudes e comportamentos dos funcionários público nas comunidades.

**As políticas devem** resolver as inconsistências e brechas jurídicas associadas à representação comunitária. A implementação da legislação de terra deve ser fundamentada por processos de planeamento territorial e administrativo eficientes, proactivos e inclusivos.

**A sociedade civil e os** intervenientes devem ajudar a população local a fortalecer seus direitos à terra, ajudando-os a aceder ao quadro legal e a encorajá-los na sua participação e consulta públicas.

# Mudanças nas paisagens moçambicanas: a importância das políticas da terra em prol das populações pobres

As mudanças no acesso e uso da terra em Moçambique estão a criar novas paisagens, geralmente às custas das populações pobres. Apesar de haver uma legislação progressista da terra, grupos de elite e interesses privados estão a consolidar as suas propriedades de terra, enquanto que os camponeses perdem as suas terras e o acesso a terrenos férteis fica cada vez mais difícil. Conforme investidores nacionais e estrangeiros procuram a terra para habitação, empreendimentos imobiliários, além de investir em agricultura, turismo, mineração e silvicultura, qual é o papel do estado para responder a esta procura crescente? Ao mesmo tempo que supervisiona as estratégias de investimento nas áreas rurais, o estado deve equilibrar as oportunidades e possíveis ameaças e assegurar que o desenvolvimento económico não seja feito às custas de subsistência e aspirações locais. As políticas devem focalizar na melhoria da administração da terra e nos processos de planeamento do uso da terra -- compreensão e valorização dos custos sociais, económicos e culturais para as comunidades pobres provocados pela perda do acesso aos recursos naturais.

## O que direciona as mudanças no acesso e uso da terra?

Rápidas mudanças estruturais estão a ocorrer na economia moçambicana. Nos últimos dez anos, houve um aumento na procura da terra nas áreas urbanas e rurais. Houve mudanças no uso da terra de pequenas propriedades camponesas para dar lugar a empreendimentos imobiliários e grande agricultura comercial em algumas áreas. O crescimento populacional, a expansão urbana e a migração interna (dispersão económica e problemas climáticos) provocaram mais pressões

sobre as terras, principalmente em áreas densamente povoadas.

Estas mudanças estão a alterar as paisagens moçambicanas à custa dos pobres. Estruturas tradicionais e costumeiras, que eram os pilares de uma alocação da terra de forma igualitária ao nível local e a administração da terra estão sob crescente pressão. Interesses poderosos estão a tirar proveito das comunidades pobres que têm acesso limitado à informação sobre as oportunidades e garantias que a lei pode oferecer. Enquanto isso os camponeses cultivam em

parcelas de terras cada vez mais pequenas e fragmentadas e até enfrentam manipulação de pessoas que deviam proteger os seus interesses.

## *Custos sociais, económicos e culturais causados pela perda do acesso aos recursos naturais*

Segundo a LANDac: “o sistema moçambicano de governação da terra permite uma forte proteção dos direitos de terra das comunidades, a consulta comunitária sobre

parcerias com investidores e garante direitos da terra para investidores”. Contudo, a concorrência pelos recursos da terra — aliada à falta capacidade do estado de implementar o quadro jurídico da terra — geralmente prejudica as comunidades

locais. Com frequência, as transições de pequenas para grandes machambas ou para empreendimentos imobiliários são encorajadas pelas autoridades locais e pelas elites locais e nacionais que se beneficiam destes processos, enquanto que as populações camponesas locais enfrentam cada vez mais pobreza, insegurança alimentar e vulnerabilidade.

Realizamos dois estudos de campo em 2015 para avaliar os efeitos dessas tendências sobre o acesso à terra e à propriedade para os pobres (veja as Caixas 1 e 2). O trabalho de campo baseou-se em entrevistas com principais intervenientes e em questionários semiestruturados respondidos por membros das comunidade de dois locais. Os resultados mostram que factores múltiplos e localizados estão a mudar a forma como a população local tradicionalmente acede e usa a terra, afectando as relações em torno da terra e os meios de subsistência.<sup>1</sup>

### **Caixa 1. Mudança no acesso e uso da terra em áreas suburbanas — o caso de Belo Horizonte**

Belo Horizonte está localizado no município de Boane, a menos de 25 km de Maputo. A área sofreu rápida expansão populacional e urbanização. Há poucos terrenos para cultivo.

Nos anos 1980, milhares de produtores agrícolas foram dispersados para os arredores de Boane. A população ocupou as pastagens de Belo Horizonte, que pertenciam a empresas estatais falidas e as transformaram em machambas para agricultura de subsistência. No início dos anos 1990, o governo concedeu essas terras à uma empresa do sector de agronegócio. A empresa alegou que as proteções oferecidas às comunidades pela nova Lei de Terras de 1997 não se aplicavam às antigas empresas estatais.

Após uma década de conflito, a Organização Rural de Ajuda Mútua (ORAM) ajudou a comunidade a criar a associação Kape Kape. A associação e a empresa chegaram a um acordo de partilha da terra de forma igual. A ORAM ajudou a Kape Kape a registar o título da terra em nome dos membros, que continuaram a produzir alimentos nas suas terras.

Mas o período de trégua foi curto. Logo em seguida, houve um processo de expropriação, pois os membros da associação viram-se cada vez mais pressionados a vender suas terras para elites urbanas para a construção de empreendimentos imobiliários. Isso foi reforçado pela administração local de Boane, que alegou que eles perderiam a terra de qualquer maneira para empreendimentos urbanos no futuro.

Os membros da Kape Kape acreditavam que estavam preparados para protegerem os seus direitos de terra, mas a associação se transformou num veículo de pressão de investidores externos. As autoridades locais de Boane iniciaram um processo de demarcação e delimitação de terras, dividindo as parcelas agrícolas existentes em áreas destinadas a empreendimentos residenciais de luxo. E incentivaram os camponeses a registarem a terra por meio da associação. A Kape Kape ajudou os produtores a registarem as suas novas parcelas de terras, mas muitos descobriram que só podiam registar áreas menores do que as que cultivavam anteriormente.

Nosso estudo constatou que o processo de parcelamento foi injusto. Muitos ocupantes legítimos foram destituídos de suas terras que, em seguida, foram registadas por funcionários locais, por líderes da associação e outros intervenientes importantes para o processo.

A população que dependia da terra para sobreviver foi forçada a cultivar em outros locais ou a abandonar a agricultura. Como havia poucas alternativas, a maioria das pessoas expressou desilusão após venderem suas terras.

### **Quais são os impactos na subsistência decorrentes da mudança de uso e acesso à terra?**

Nossa pesquisa de campo relevou os seguintes resultados:

**Conexões políticas e dinheiro facilitam o acesso às melhores terras.** Ambos os casos mostram que as transações de terras geralmente são controladas por administradores locais e líderes políticos, sem envolvimento dos chefes tradicionais. A medida em que os sistemas costumeiros de posse de terra são cada vez pressionados, interesses pessoais usam a influência política e os recursos económicos para obter as melhores terras. Alguns promotores imobiliários, atraídos por grandes lucros, estão a fomentar a expansão de áreas suburbanas. Em Belo Horizonte, uma empresa do agronegócio detém 25 por cento das ações de uma grande empresa de desenvolvimento imobiliário moçambicana, que está a urbanizar áreas que eram de propriedade desta mesma empresa do agronegócio. A súbita valorização imobiliária exclui a população local, principalmente os pobres, dos mercados emergentes.

**Mais terra para os ricos significa menos (e piores) terras para os pobres.** Enquanto alguns intervenientes consolidam as terras, os pobres têm se sustentado com terrenos menores, fragmentados e menos produtivos. Entrevistas de campo revelaram que muitos camponeses de Chicumbane perderam o acesso às planícies aluviais férteis e foram forçados a cultivar em terrenos menores e em áreas altas. Com o aumento da densidade populacional, os proprietários existentes temem perder a terra para sustentar suas famílias e as gerações futuras. Por

isso, os novos produtores têm dificuldade em comprar ou arrendar terrenos adicionais. Muitos agricultores cultivam agora em terrenos múltiplos e fragmentados, uma prática mais cara e difícil e que impossibilita a alternância do cultivo. Com isso, a agricultura intensiva prejudica a fertilidade do solo.

A fragmentação também ocorre nas áreas suburbanas. As famílias em Boane são ainda altamente dependentes da produção de comida tanto para o consumo próprio como para abastecer o mercado da cidade. Uma vez que perderam terras em Belo Horizonte, muitos começaram a cultivar em outros locais. A distância e o custo de transporte (chega a US\$3/dia) dificulta o cultivo desses terrenos para produzir alimento suficiente. Isso é difícil principalmente para idosos e mulheres que não podem passar muito tempo longe de casa.

**Os camponeses recebem nenhuma ou mínima compensação ou alternativas de subsistência.** Para os pobres, essas mudanças são essencialmente negativas. O único "benefício" recebido é um pagamento único de compensação. Alguns camponeses recebem um valor alto, mas não é suficiente para comprar novos terrenos próximos. Os preços subiram muito e não há mais área de cultivo disponível. A limitação no acesso a terra também prejudica a produção local de alimentos e a comida que as famílias anteriormente produziam em colaboração tornou-se mais cara nas áreas suburbanas.

Enquanto isso, o desenvolvimento socioeconômico não tem oferecido às pessoas locais fontes alternativas de rendimento. A empresa chinesa mencionada na Caixa 2 emprega alguns jovens em trabalhos temporários. De acordo com nossas entrevistas, os salários são baixos e as condições de trabalho são precárias, sendo reduzidos por ausência, baixa produtividade ou por outros motivos declarados pelos supervisores da empresa.

**Exploração, corrupção e implementação ineficiente dos direitos da terra.** Local Os direitos da população local sobre a terra não são adequadamente protegidos pelas organizações costumeiras ou pelo Estado devido às brechas jurídicas e à fraca implementação da lei de terras. Mas os pequenos produtores e os usuários de terra mais pobres são frequentemente explorados, inclusive pelos que supostamente deviam ajudá-los. A corrupção, as atitudes e o comportamento de funcionários públicos são factores importantes. A capacidade dos camponeses de garantir seus direitos sobre a terra são ainda mais prejudicados pelo seu baixo nível de ensino, falta de acesso à informação e fraca capacidade de se comunicar e lidar com as instituições formais.

As consultas comunitárias para determinar os limites dos terrenos comunitários e o papel dos

## Caixa 2. Concessões de grandes terrenos no fértil Vale do Limpopo

Chicumbane é um posto administrativo localizado na província de Gaza. As pessoas locais têm cultivado nos terrenos férteis do Vale do Limpopo desde a independência em 1975. Parcialmente localizada numa zona alta, milhares de produtores deslocados se assentaram no local após as inundações de 2000, aumentando a pressão populacional e intensificando a agricultura na planície. Mas muitos agricultores agora foram desalojados para dar lugar a uma empresa do sector agrícola.

Em 2013, o governo concedeu 20.000 hectares para uma empresa chinesa para plantar arroz. Nossa pesquisa de campo indica que o investimento não trouxe benefícios locais significativos. Pelo contrário, ele desalojou 2.500 a 3.000 pessoas. Os processos de consulta local não conseguiram um acordo entre a empresa e a comunidade para obter compensação justa pela perda das terras. O governo da província tentou aliviar a perda por meio da concessão de outras terras. Mas os entrevistados consideraram que os terrenos de 2.500 m<sup>2</sup> concedidos foram insuficientes para satisfazer as necessidades das famílias e ficam distantes dos recursos hídricos.

líderes tradicionais na gestão e no uso das terras são componentes importantes da legislação da terra moçambicana. Mesmo assim, as consultas realizadas antes da concessão cedida à empresa chinesa foram vistas como sendo tendenciosas e legitimaram a aquisição das terras pela empresa. Para os camponeses destituídos das suas terras, as consultas comunitárias deviam ter funcionado como um mecanismo de proteção dos direitos da terra. Em vez disso, as elites locais e nacionais usaram as consultas como uma porta de entrada para terem acesso às terras férteis de camponeses "ineficientes".

Onde os conflitos emergem e as autoridades locais e outros principais interessados intervêm, os resultados dos processos de mediação frequentemente têm o mesmo resultado. Os camponeses menos sofisticados e menos informados perdem para as elites instruídas, que são vistas como sendo pessoas que combinam intimidação sutil com manipulação direta. Em Belo Horizonte, por exemplo, os líderes da associação aparentemente se beneficiaram em detrimento dos camponeses, em parte, devido à falta de diretrizes claras em relação a concessão dos títulos de propriedade.<sup>2</sup>

## O que pode ser feito para apoiar o acesso justo à terra em Moçambique?

A questão de posse da terra vem ganhando uma importância cada vez mais acentuada em Moçambique. Tal como a revisão de literatura que sustenta esta pesquisa destaca, as altas taxas de urbanização, o aumento no preço de mercadorias internacionais, subsídios europeus para biocombustíveis e incentivos do mercado de carbono global criaram uma grande procura pela

terra. Enquanto isso, a falta de experiência e de formação entre implementadores de todos os níveis (como no planeamento das terras) tem levado à aplicação inadequada de políticas. Há pouca transparência sobre os valores das terras, a tributação mínima da terra e os desequilíbrios significativos sobre a informação entre os participantes do mercado. Por muitos anos, as elites económicas e políticas em Moçambique têm se apresentado como sendo as mais qualificadas para promover o desenvolvimento enquanto, de facto, permitem que interesses económicos pessoais prevaleçam no acesso e controle dos recursos, às custas de políticas que favoreçam os mais pobres. Esses factores têm promovido a especulação, em vez do investimento sustentável, bem como grandes desigualdades de riqueza e poder no país e dentro das comunidades.

Há sérias consequências sociais, económicas e culturais para as comunidades pobres provocadas pela falta de acesso aos recursos naturais. A falta de resolução desses problemas prejudicará o crescimento e a redução da pobreza, bem como dificultará a mitigação e adaptação do país para se proteger aos efeitos das mudanças climáticas.

Como resultado da pesquisa de campo, recomendamos as seguintes políticas:

**Apoiar políticas agrícolas inclusivas e que priorizem os pobres.** Políticas oficiais que apoiem os pequenos produtores agrícolas em Moçambique raramente se traduzem em realidade, sendo que grandes investimentos comerciais de grande escala conseguem apoio das autoridades locais e nacionais, apesar do baixo efeito positivo no desenvolvimento local.

É necessário que haja mais vontade política e capacidade institucional para apoiar políticas agrícolas em prol dos pobres. O Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário (PEDSA) (parte da política agrícola moçambicana) deve ser implementado com enfoque no apoio aos pequenos e médios produtores com direitos de terra garantidos por meio de ocupação (costumeiro ou de boa fé).

**O marco regulatório existente deve ser implementado adequadamente.** Se houver implementação adequada, a legislação da terra já possui os instrumentos necessários para proteger os direitos das comunidades. Regularização sistemática da posse de terra é necessária especialmente em áreas onde investimentos ou gentrificação provavelmente transformarão os padrões de acesso e uso da terra. O governo deve prover os recursos e a capacitação técnica

necessárias para garantir que o quadro legal da terra esteja melhor alinhado aos objectivos políticos em prol dos pobres e que orientou o seu desenvolvimento. Para reduzir o aproveitamento de direitos e benefícios por parte das elites, é fundamental reforçar a responsabilização, bem como mudar atitudes e comportamentos de funcionários públicos ao nível local.

**Resolver brechas e inconsistências jurídicas associadas à representação comunitária.** A implementação da legislação da terra deve ser fundamentada por processos de planeamento territorial e de uso da terra inclusivos, proactivos e eficazes, de forma que os títulos de concessão sejam fundamentados por uma avaliação geral que equilibre interesses distintos. Será importante se concentrar no planeamento do uso e gestão da terra para promover o desenvolvimento sustentável nas áreas em processo de urbanização.

**Melhorar o acesso à informação e a participação.** O acesso ao conhecimento e às ferramentas democráticas são muito importantes para administrar as relações de propriedade da terra, principalmente em situações de disputa. Os destituídos de conexões políticas e de acesso à informação estão sob risco de perderem suas terras e de empobrecerem. A sociedade civil e os intervenientes de desenvolvimento devem auxiliar a comunidade no acesso à informação, na melhoria do entendimento do quadro regulatório e no incentivo à participação.

## Conclusão

Uma questão séria para Moçambique, atualmente e no futuro, é o papel do Estado na criação de respostas estratégicas para o aumento da demanda pela terra. Para supervisionar as estratégias de desenvolvimento em áreas rurais, o governo deve equilibrar as oportunidades em potencial com as possíveis ameaças. O desenvolvimento económico nas áreas rurais não deve ocorrer às custas das aspirações e da subsistência local.

Já existem políticas e marcos jurídicos razoáveis para gestão da terra, planeamento do uso da terra e gestão ambiental em Moçambique. E todos foram criados para proteger e regular o controle dos recursos concedidos entre interesses diferentes. Agora é necessário que haja compromisso político e capacitação para apoiar políticas inclusivas e em prol dos pobres.

## Elésio Filipe e Simon Norfolk

Elésio Filipe é professor da Universidade Eduardo Mondlane. Simon Norfolk é pesquisador da Terra Firma.



## Knowledge Products

O International Institute for Environment and Development (IIED) promove desenvolvimento sustentável, associando prioridades locais a desafios globais. Apoiamos algumas das populações mundiais mais vulneráveis para empoderar suas vozes no processo de decisão.

Terra Firma é uma consultoria moçambicana criada em 2001, que atua em parceria com organizações do sector público e privado, bem como com ONGs para fornecer serviços, orientação, formação e pesquisa para programas sobre terras, silvicultura, desenvolvimento rural e questões ambientais.

### Contacto

Elésio Filipe  
eleusioviagasfilipe@gmail.com

Simon Norfolk  
simon@terrafirma.co.mz

James Mayers  
james.mayers@iied.org

80–86 Gray's Inn Road  
Londres, WC1X 8NH  
Reino Unido

Tel: +44 (0)20 3463 7399  
Fax: +44 (0)20 3514 9055  
www.iied.org

IIED recebe comentário em:  
@IIED e na página  
www.facebook.com/theiied

Esta pesquisa foi financiada pelo the International Fund for Agricultural Development (IFAD); the International Institute for Environment and Development (IIED); Danida (Dinamarca); Irish Aid e Sida (Suécia). No entanto, as visões expostas não reflectem necessariamente as do IFAD, Danida, Irish Aid, Sida, IIED ou Terra Firma.



## Referências

<sup>1</sup> Filipe, E and Norfolk, S (forthcoming) Understanding changing land issues for the rural poor in Mozambique. IIED, London. / <sup>2</sup> LANDac (2012) Mozambique factsheet — 2012. Land Governance for Equitable and Sustainable Development. See [www.landgovernance.org/resources/mozambique-factsheet-2012](http://www.landgovernance.org/resources/mozambique-factsheet-2012).