

# **Debate sobre a Terra em Moçambique: Irá o desenvolvimento rural ser movido pelos investidores estrangeiros, pela elite urbana, pelos camponeses mais avançados ou pelos agricultores familiares?**

Por Joseph Hanlon  
j.hanlon@open.ac.uk

Trabalho de investigação encomendado por  
Oxfam GB - Regional Management  
Center for Southern Africa  
([www.oxfam.org.uk](http://www.oxfam.org.uk))

12 de Julho de 2002

## Pontos chave

A terra volta a ser tema de debate em Moçambique, cinco anos após a aprovação de uma lei de terras na sequência de uma ampla consulta, naquele que foi um dos processos mais democráticos vividos no país nos anos 1990. A lei grangeou elogios por proteger os direitos dos camponeses e por criar, ao mesmo tempo, espaço para o investimento estrangeiro. O novo debate gira em redor de duas questões:

- Deverá ser possível vender e hipotecar a terra, ou pelo menos os 'títulos' de terras (na verdade, concessões)?
- Deverá ser dado um maior ênfase à melhoria das condições para os candidatos a investidores (particularmente os grandes investidores estrangeiros) ou à demarcação e protecção das terras dos camponeses e na capacitação das comunidades para que possam lidar com os investidores?

Este trabalho defende que o debate sobre a terra é, de facto, um debate indirecto sobre desenvolvimento rural. Faz-se referência a quatro grupos como possíveis veículos para o desenvolvimento rural – os investidores estrangeiros, a elite urbana, os camponeses mais avançados e os agricultores familiares – merecendo cada um deles prioridades diferentes por parte dos diversos actores moçambicanos e estrangeiros. O debate sobre a priorização dos vários grupos ajuda a dar forma ao debate sobre a terra. Faz-se notar a existência de profundas divisões no seio do governo, do Banco Mundial, das agências doadoras e da sociedade civil moçambicana. O debate sobre a terra também está relacionado com a questão do crédito rural e do apoio aos agricultores.

O trabalho considera, por isso, a questão da terra que se encontra disponível para os investidores e a diferença entre terra livre ou desocupada (que é muito pouca) e terra sub-aproveitada (que é muita). Indivíduos e empresas podem utilizar a terra que está 'livre e não tem ocupantes', se a comunidade local for consultada e estiver de acordo. Muitas das consultas têm sido mal conduzidas; a sua qualidade parece estar a melhorar, mas o governo também pretende acelerar o processo de consulta.

A lei confere às comunidades o direito de demarcarem e registarem as suas terras, não só as suas actuais propriedades agrícolas, mas também terras de pousio e de reserva. Quando registadas, os potenciais investidores devem negociar com as comunidades, não se limitando a consultá-las. Cerca de 100 comunidades conseguiram que a delimitação das suas terras fosse aprovada, mas até agora não houve quaisquer negociações com investidores. A delimitação dá poder às comunidades, mas o processo pode trazer problemas, criando expectativas e, por vezes, desenterrando velhas disputas. Embora o processo seja dispendioso e consuma muito tempo, poderá ser a única maneira de proteger os direitos dos camponeses.

Até ao momento, as comunidades não entendem o valor e o potencial das suas terras. Poucas são as que têm em vista o estabelecimento de parcerias com investidores ou a obtenção, por via destes, de rendimentos a longo prazo ou de outros ganhos.

Este trabalho não pretende fazer recomendações. Pelo contrário, faz referência a propostas já feitas por moçambicanos e estrangeiros que trabalham na problemática da terra:

- Dar continuidade ao trabalho da comissão da terra
- Melhorar o processo de consulta
- Dar continuidade à delimitação
- Criar uma espécie de organizador, facilitador ou planificador de base comunitário
- Cumprimento de regulamentos e acordos
- Parcerias piloto
- Fundos de garantia de crédito
- Maior transparência

O documento sublinha, por último, o papel central das ONGs moçambicanas, mas levanta uma série de questões quanto ao seu papel acrescido como agências de serviços e à sua capacidade de realização daquilo que eventualmente lhes seja pedido.

É necessário inverter a situação a favor dos camponeses e dos mais pobres, garantir, na prática, os direitos relativos à terra contemplados na lei e aumentar a capacidade das comunidades de investirem e de se tornarem verdadeiras parceiras de investidores estrangeiros. A questão chave é como encorajar tanto o pequeno como o grande investimento sem que com isso se apoie a apropriação indevida da terra.

# **Debate sobre a terra em Moçambique: Irá o desenvolvimento rural ser movido pelos investidores, pela elite urbana, pelos camponeses mais avançados ou pelos agricultores familiares?**

## **Índice**

1. Quem irá desenvolver Moçambique?
    - Investidores estrangeiros
    - Elite urbana
    - Camponeses mais avançados
    - Agricultores familiares
    - Agricultores comerciais
    - Qual a importância do emprego?
    - Investir em quê?
  2. Crédito, investimento e governo
    - Caberá ao Estado algum papel no crédito rural?
    - O sector privado exige apoio do Estado
  3. A lei de terras de 1997
    - Rejeição da privatização
    - Títulos e edifícios
    - Mercado de títulos
  4. Privatização e títulos
    - A terra já se tornou mercadoria
    - Será a apropriação da terra pela elite o maior obstáculo ao investimento?
  5. De Soto, segurança de posse da terra e privação de terra
    - Privação de terra
    - O ataque britânico a de Soto
    - Até que ponto a posse deve ser assegurada?
  6. Existe terra desocupada?
    - Planificação do uso da terra
    - 'Terras comunitárias' e privação de terra
  7. Delimitação e consulta
    - Os investidores e a consulta
    - Reconhecimento das terras comunitárias
  8. Delimitação a que custo
    - Criação e resolução de conflitos
    - Quanto tempo demora?
    - Quanto custa?
    - À espera de que algo aconteça
  9. Negociação e combate à passividade
    - Compreensão do valor da terra
  10. Terra urbana e outras questões
    - Terra urbana
  11. Acções possíveis
    - Que papel para as ONGs locais?
  12. Algumas notas de conclusão
- Abreviaturas  
Bibliografia

# **Debate sobre a terra em Moçambique: irá o desenvolvimento rural ser movido pelos investidores estrangeiros, pela elite urbana, pelos camponeses mais avançados ou pelos agricultores familiares?**

Joseph Hanlon  
j.hanlon@open.ac.uk  
12 de Julho de 2002

Em Moçambique, a terra tornou-se tema de um debate intenso, difuso e confuso. Ele veio pela primeira vez a público no ano passado (2001) quando o Ministro da Agricultura e Desenvolvimento Rural, Hélder Muteia, propôs, inesperadamente, um debate sobre a privatização da terra. Isto pouco depois de o Banco Mundial e a USAID terem apoiado fortemente a privatização. A partir daí a privatização saiu da agenda, em virtude de muitos dos seus defensores terem chegado à conclusão de que era desnecessária. Mas o debate sobre a terra continua a borbulhar e a levantar questões importantes. Ele pode ser bastante intenso, com o Ministério da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (MADER), o Banco Mundial, as agências doadoras e as organizações não-governamentais (ONGs) e grupos de pressão moçambicanos divididos internamente. Muitas pessoas têm pontos de vista surpreendentes. Particularmente interessante é o facto de alguns quadros moçambicanos que trabalham em agências doadoras se oporem fortemente às políticas das suas próprias agências sobre a terra e o desenvolvimento rural e de serem igualmente críticos dos seus compatriotas por não desafiarem de forma mais enérgica a aceitação por parte do governo moçambicano dos conselhos do Banco Mundial. Igualmente importante é o facto de o sector privado moçambicano exigir um maior envolvimento do Estado, o que tem suscitado resistência tanto por parte dos doadores como do MADER.

O debate sobre a terra é, de facto, um debate indirecto àcerca da política de desenvolvimento – os pontos de vista das pessoas sobre o uso da terra estão directamente relacionados com a forma como vêem Moçambique a desenvolver-se. E aqui há pouca concordância, quer em Moçambique quer no seio da comunidade internacional. O ênfase deverá posto no investimento estrangeiro ou no nacional? A prioridade deverá ir para projectos maiores ou para os camponeses agricultores? O debate sobre a terra está também directamente ligado ao crédito e ao investimento, a questões relacionadas com o papel do governo no desenvolvimento e a outras relativas à protecção e ao poder do camponês.

O debate sobre a terra também é importante em virtude de a lei de terras de 1997 ter sido aprovada após aquele que foi, por certo, o processo mais democrático vivido em Moçambique na década de 1990. A lei recebeu elogios pela maneira como protege os direitos dos camponeses e pela forma inovadora como aborda a posse colectiva e comunitária. A USAID defende que 'after depois de cerca de cinco anos de concepção e de outros cinco de implementação, há poucas indicações de que esta lei possa atingir os seus objectivos' (Rozell 2002). Significará isto que a lei e talvez mesmo a constituição, necessitam de ser alteradas, como a USAID defende? Ou que algo mais deveria ser feito para implementar a lei?

Por último devo apresentar três ressalvas. Primeiro, várias pessoas falaram comigo pressupondo que não seriam citadas ou identificadas e eu mantenho a promessa. Segundo, não é um documento de definição de política e não faz recomendações, tratando-se, sim, de uma tentativa de resumir e comentar a actual discussão. Terceiro, entrevistei um elevado número de pessoas e neste breve estudo não posso confirmar todas as afirmações feitas; na verdade, algumas eram contraditórias; apenas posso dizer que espero que este trabalho reflecta o estado do debate sobre a terra em Moçambique.

## **1. Quem irá desenvolver Moçambique?**

Ninguém nega que Moçambique necessita de um desenvolvimento agrícola substancial que requer investimento e que é real a demanda de trabalho assalariado por parte dos camponeses. O debate é sobre quem investe e onde e sobre o equilíbrio entre emprego e agricultura familiar. As pessoas que entrevistei tendiam a sugerir a existência de quatro grupos diferentes como veículos para o desenvolvimento agrícola; a maior parte das pessoas apoiavam dois dos quatro grupos abaixo apresentados e tendiam a opor-se ou a rejeitar os outros dois por os considerarem sem importância. Eis os quatro, partindo do maior para o mais pequeno:

### □ **Investidores estrangeiros**

'Para desenvolvermos temos que atrair investimento estrangeiro. Não temos um capital nacional forte,' disse José Elias Mucombe, Director Nacional de Geografia e Cadastro<sup>1</sup> (DINAGECA – Direcção Nacional de Geografia e Cadastro). Isso significa que se deve priorizar a aceleração da aprovação dos investimentos. Para o Ministro da Agricultura e Desenvolvimento Rural, Hélder Muteia, o investimento directo estrangeiro (FDI) constitui claramente o principal motor do desenvolvimento. Numa entrevista, Muteia disse-me que o governo tem como grande objectivo facilitar o investimento, devendo ser capaz de responder a um investidor que chega e diz: 'Quero 10.000 hectares para cultivar soja e o meu avião parte dentro de dois dias.' Segundo Muteia, o governo pretende ser capaz de se sentar com o investidor num gabinete e fazer com que ele parta 90% certo de que vai ter a terra de que necessita. O Ministro argumentou que, tendo as empresas estrangeiras investido já mais de 100 milhões de dólares em plantações de açúcar, se torna agora necessário obter investimentos semelhantes noutros sectores.

Esta talvez seja a estratégia mais controversa. Um alto funcionário de uma entidade doadora queixava-se: 'a única estratégia do governo parece ser esperar pelos investidores estrangeiros.' E um quadro superior do MADER disse-me: 'A ideia de os investidores estrangeiros pura e simplesmente voarem até cá é um completo disparate'. À excepção do açúcar, que é altamente protegido pelo governo, as tradicionais empresas com plantações, como a Madal, a Lonrho e a JFS, encontram-se com problemas ou falidas. Muteia diz que é por serem ineficientes e que os novos investidores serão mais eficientes e lucrativos com custos fixos mais baixos. Mas esses tais novos grandes investidores ainda não apareceram. Embora os especialistas aceitem que as velhas empresas são ineficientes e utilizam velhos sistemas coloniais, também fazem referência à actual passagem da agricultura à base de plantações para esquemas de contrato de fomento, mesmo no açúcar. Nestes esquemas para tabaco, caju, algodão, açúcar e outros produtos, uma empresa grande fornece inputs e tecnologia moderna, mas o risco fica por conta dos camponeses. Os investidores estrangeiros ou nacionais que promovem esquemas de contrato de fomento não necessitarão de grandes extensões de terra, mas certamente que irão precisar que os camponeses tenham segurança de posse da terra.

### □ **Elite urbana**

Os investidores também podem ser nacionais e os moçambicanos ainda se sentem, na sua maioria, ligados de alguma forma ao campo. A nova elite urbana, geralmente funcionários superiores do governo e das forças armadas com boas conexões políticas, estão a obter concessões de milhares de hectares. De facto, nalguns círculos parecia não só aceitável mas também assumido que governadores, administradores distritais e outros ficassem com grandes parcelas de terra para si e suas famílias. A criação de gado está particularmente em voga. Na outra extremidade da escala, há elementos da população urbana que iniciam, por vezes, pequenas explorações agrícolas nas suas terras de origem.

O maior problema é o facto de estas propriedades constituírem um passatempo ou fazendas de fim-de-semana, sendo raramente bem sucedidas. Um especialista comentava: 'a elite sente que a

---

<sup>1</sup> Tecnicamente, a terra deve ser registada duas vezes, uma na DINAGECA ou nos seus SPGCs, que se encontram sob a tutela do Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural e outra na Conservatória de Registo Predial, do Ministério da Justiça. No entanto, esta última não se encontra envolvida no debate sobre a terra.

sua força e influência políticas significam que não necessitam de gerir bem as suas propriedades agrícolas.' Ouvi dizer repetidas vezes que as propriedades agrícolas, pequenas ou grandes, só têm êxito quando o agricultor realmente vive lá.

Nos locais onde se atribuiu terra por causa das ligações políticas do 'agricultor', tem havido alguns conflitos muito visíveis aos olhos do público com pessoas locais. Mesmo onde não existem conflitos, a elite urbana não tem dinheiro para fazer grandes investimentos, criando relativamente poucos postos de trabalho, muitas vezes só como guardas. Arlindo Chilundo, chefe do Núcleo de Estudos da Terra e Desenvolvimento (NET) da Universidade Eduardo Mondlane (UEM), refere que 'as pessoas bem colocadas possuem terra mas não têm dinheiro para a tornar produtiva.' Alguns observadores acusam Muteia de servir de testa de ferro para pessoas urbanas politicamente bem relacionadas através da concessão de grandes extensões de terra. E ele disse-me que apoia relações 'triangulares', nas quais as pessoas com conhecimentos locais obtêm terra e depois vão procurar investidores. Embora potencialmente útil, isto parece-se mais com uma justificação para a apropriação de terras por parte da elite.

Um funcionário de um importante doador fala de 'sector privado governamentalizado' – a 'nomenklatura' que se atribuiu terra a si mesma – e defende que este grupo deveria ser apoiado por forma a transformar-se num verdadeiro sector privado.

As pessoas urbanas que fazem investimentos sérios, mesmo que pequenos, nas suas zonas familiares tradicionais poderão constituir um importante veículo de desenvolvimento e a sua importância não deverá ser subestimada. Mas a agricultura de fim-de-semana e as fazendas de criação de gado da elite não parecem ser o melhor caminho.

### □ **Camponeses mais avançados**

'Depois da guerra, toda a gente começou por igual, mas agora há alguns camponeses agricultores que estão melhor do que outros,' comentava um funcionário do Banco Mundial. Algumas pessoas da comunidade de doadores e do MADER acham que se devia concentrar esforços nesta 'vanguarda camponesa'. Trata-se de um velho conceito – são os 'agricultores mestres' ('master farmers') da Rodésia colonial, os 'lavradores ricos' ('yeoman farmers') do Quênia colonial e os 'kulaks' da antiga USSR. Pensa-se que são mais espertos, melhor educados e, muitas vezes, mais jovens e mais receptivos a ideias e tecnologias novas do que os outros camponeses e que estão a passar mais rapidamente da agricultura familiar para a comercial. Há a esperança de poderem vir a aumentar mais depressa a sua produção, servindo ao mesmo tempo de modelo para os seus vizinhos, se tiverem apoio.

### □ **Agricultores familiares**

A quarta visão de desenvolvimento é tentar aumentar a produção e a produtividade da grande maioria dos camponeses agricultores através da segurança de posse da terra, de melhor comercialização, de serviços de extensão, etc. Além de contribuir mais para tirar a maioria da pobreza, requer um salto mais pequeno na produtividade de 3 milhões de famílias camponesas em contraste com o salto enorme exigido a uns poucos milhares de camponeses avançados para se conseguirem que a produção global dê o pulo necessário.

Há sobreposições consideráveis entre estas categorias. Por exemplo, um camponês avançado poderá ser parcialmente capitalizado por um familiar com emprego na cidade. Muitos especialistas em desenvolvimento defendem a formação de associações – mas estas podem integrar todos os agricultores de uma comunidade cabendo aos camponeses avançados um papel principal, ou podem ser associações apenas de camponeses avançados, mas pertencendo a uma zona mais vasta.

### **Agricultores comerciais**

Presente nos quatro grupos acima referidos há um outro que o governo designa frequentemente por 'agricultores comerciais'. São indivíduos com 100-5000 hectares que se parecem, muitas vezes, com os grandes agricultores do vizinho Zimbabwe. Trata-se de agricultores profissionais que vivem nas suas propriedades e comercializam uma parte substancial da sua produção. Alguns são investidores estrangeiros da África do Sul ou do Zimbabwe, outros são portugueses que permaneceram no país depois da independência. Uns poucos pertencem a famílias da elite urbana. Outros ainda são agricultores que expandiram as suas terras nos anos 1990, com base, particularmente, nas antigas 'machambas' estatais (elas próprias, muitas vezes, antigas zonas de colonatos do tempo colonial) e outros 'camponeses avançados' que conseguiram ter êxito; os agricultores comerciais moçambicanos são agora importantes na produção de algodão, por exemplo. Muitos agricultores comerciais possuem terras em zonas de camponeses, havendo um grandes possibilidades tanto de conflito como de cooperação.

O conselho coordenador anual do MADER, realizado no fim de Abril, concluiu que, embora os camponeses fossem importantes, a prioridade é a promoção do crescimento dos agricultores comerciais que podem ser orientados para uma maior produtividade, utilização de inputs e melhor acesso aos mercados (*Demos 1 de Maio de 2002*).

### **Qual a importância do emprego?**

Na verdade, não existe essa coisa chamada 'agricultura de subsistência'. Os camponeses encontram-se envolvidos no mercado e as famílias camponesas tentam ter pelo menos um membro seu assalariado como forma de obterem rendimento em numerário. Há uma pressão real no sentido da criação de empregos com salário, devido, por um lado à tradição do trabalho migratório e por outro ao facto de a agricultura moçambicana de enxada ser tão cansativa e improdutiva. As várias estratégias de desenvolvimento enfatizam diferentemente o emprego. Em geral, a estratégia da grande propriedade agrícola, do grande investimento tem a ver com a criação de emprego e as estratégias da agricultura camponesa com a melhoria da vida dos agricultores.

A abordagem de grande projecto recria o modelo de modernização socialista, de planificação centralizada, encarnado no plano de 10 anos de 1981. Na verdade, os projectos são, muitas vezes, os mesmos, herdados, por sua vez, dos planeadores da era colonial. E os defensores do grande projecto mantêm o mesmo objectivo – transformar os camponeses em classe trabalhadora. O plano de 10 anos procurava derrotar o subdesenvolvimento no espaço de uma década. A abordagem de grande projecto volta a defender que acelerar a acumulação e o desenvolvimento significa que não há tempo para modernizar o campesinato e que, pelo contrário, os camponeses devem ser retirados da terra para empregos criados por investidores com dinheiro e tecnologia moderna. A intenção será dar empregos aos camponeses melhores do que a agricultura da enxada ou garantir o fornecimento de mão-de-obra barata para os investidores?

'É a arrogância da recriação do socialismo,' comentava um funcionário do MADER. 'Planeamos grandes projectos sem qualquer base na realidade e depois esperamos por investidores – desta vez grandes empresas privadas do Ocidente em vez de empresas estatais do Leste.'

Marc Wuyts, do Instituto de Estudos Sociais de Haia e especialista de renome em questões do desenvolvimento de Moçambique, adverte que a política actual está a forçar os camponeses pobres a procurar trabalho assalariado. Ele sublinha que 'sob o impulso das reformas económicas os padrões das diferenças sociais e rurais have tornaram-se mais acentuados. O acesso à terra aos equipamentos e ao crédito é desequilibrado – por acção ou por omissão – a favor, por um lado, das empresas de larga-escala e, por outro, de um estrato em rápido desenvolvimento de médios e pequenos agricultores capitalistas ... deixando de fora o campesinato mais pobre e as regiões marginalizadas.' Os camponeses pobres abandonados 'precisam de dinheiro para custear (em parte) as suas necessidades em termos de alimentação e bens de consumo importados baratos', por isso procuram emprego. Wuyts conclui: 'embora o processo possa, sem dúvida, conduzir à recuperação e crescimento da produção

agrícola, não é provável que forneça uma base para um desenvolvimento abrangente devido à persistente e continuada exclusão do campesinato mais pobre dos benefícios do crescimento económico' (Wuyts 2001).

'A Frelimo e o Estado têm dado ênfase à privatização da terra e têm-se mostrado preconceituosos para com o sector familiar. Este preconceito ... continua prevalecente na implementação da lei [de terras]. Há a percepção de que o sector familiar não possui recursos para alargar o seu potencial de produção e para contribuir de forma significativa para a economia e também de que o reforço da segurança de posse de terra das comunidades rurais "afugentará" os investidores,' segundo explicam Simon Norfolk e Harold Liversage, do Projecto de Desenvolvimento Agrícola da Zambézia (Norfolk 2002).

## **Investir em quê?**

Ninguém duvida que a agricultura moçambicana se encontra muitíssimo descapitalizada e que são necessários investimentos substanciais para aumentar a produtividade. Também existe a visão segundo a qual os camponeses precisam de passar da agricultura de rotação para a fixa, com mais investimento destinado a aumentar a fertilidade do solo, a desenvolver a irrigação, etc. Um especialista comentava: 'Os políticos dizem que Moçambique é rico, o que não é verdade. Os solos moçambicanos são frágeis e pouco férteis e não aguentam mais do que um baixo nível de exploração. A intensificação do seu uso irá, com o tempo, exigir métodos orgânicos para reconstituir a estrutura do solo.' O investimento na terra requer a segurança da posse da terra e esta questão entra no debate sobre a lei de terras.

Mas será que o este investimento na terra provém de dentro ou do exterior? O Vice-Ministro da Agricultura e Desenvolvimento Rural, João Carrilho, considera que os agricultores podem gerar grande parte do seu próprio investimento. O que é necessário é investimento na indústria de processamento de produtos agrícolas e na comercialização. 'Não precisamos de investidores para cultivar tomate para Maputo – os nossos agricultores já fazem isso. Precisamos sim de investimento no empacotamento e processamento.' Estes sectores intermédios criam postos de trabalho e mercados rurais (e, por consequência, rendimento) para os agricultores.

'Toda a gente que declara que quer "investir", obtem terra. Estamos a ser muito condescendentes para com os investidores, porque queremos empregos. Mas damos 5000 hectares para "eco-turismo" com poucas infraestruturas e, de facto, não passa de um acampamento que cria dois ou três postos de trabalho, se estivermos com sorte,' disse Arlindo Chilundo, chefe do Núcleo de Estudos da Terra e Desenvolvimento (NET) da UEM.

Por outro lado, o nível de pobreza é tão elevado que a população rural está disposta a aceitar muito pouco. Muitos destes 'investimentos' referem-se à construção por gente da cidade de uma segunda casa, muitas vezes com uma pequena propriedade agrícola como passatempo. Mas mesmo isto cria alguns postos de trabalho para guardas e jardineiros e propicia uma ligação com a cidade, o que significará eventualmente que os familiares poderão arranjar emprego na casa da cidade e, desse modo, ter acesso à educação. Por vezes, o eco-turismo também utiliza terra inadequada para a produção de alimentos e pode possibilitar um uso alternativo mais lucrativo.

## **2. Crédito, comercialização, subsídio e governo**

É consenso de todos os quadrantes políticos que a falta de crédito e de capital nas zonas rurais constitui um dos principais impedimentos ao desenvolvimento rural. Isto reflecte, em parte, a política do Banco Mundial nos anos 1990, segundo a qual o crédito e o investimento devem ser deixados ao sector privado e que o Estado não deve intervir. O Banco Popular de Desenvolvimento (BPD) foi criado na era socialista para dar crédito rural e, até ao fim da guerra em 1992, ainda possuía delegações em todas as capitais distritais. Mostrou-se eficaz e eficiente no pagamento do dinheiro de desmobilização a 90.000 militares e essa foi uma das razões pelas quais tantos regressaram às suas casas no campo. Mas o BPD foi privatizado, as suas delegações rurais fechadas e os empréstimos à agricultura pararam. O sistema bancário privado

em Moçambique é urbano e sente-se satisfeito por dar empréstimos para o consumo, como é o caso de automóveis ou da construção de habitação urbana, não mostrando qualquer interesse no crédito rural destinado à agricultura ou à comercialização. O Banco Internacional de Moçambique (BIM), que domina o mercado, dá apenas 8% do seu crédito à agricultura (Savana, 22 de Março de 2002).

Um elevado número de ONGs e agências de auxílio estrangeiras criaram esquemas de micro-crédito, especialmente para comerciantes mas também para agricultores. Mas não se trata de um sistema bancário. E não existe um sistema bancário rural em virtude de o sector privado não estar interessado. O crédito à agricultura é essencialmente mais arriscado do que outros, pelo facto de a agricultura ser afectada pelas condições climatéricas e pelas pestes. A exigência geral é no sentido de os doadores ou o governo criarem algum sistema de seguro ou de garantia, por forma a reduzir o risco tanto para quem pede emprestado como para o credor.

As taxas de juro também se mantêm muito elevadas. Em Abril de 2002 a taxa de juro inter-bancos para dois meses ou mais era de 36%, o que significa que os agentes comerciais que pediram empréstimos pagavam cerca de 50%. O governo mantém a taxa alta para responder às exigências do FMI quanto à manutenção de índices de inflação baixos. Mas os agricultores e os comerciantes envolvidos na comercialização agrícola não conseguem fazer lucros com tais juros.

O problema do crédito não existe só na agricultura. Um estudo do Banco Mundial realizado em 1999 mostrava que 70% das empresas industriais não tinham acesso ao crédito, principalmente devido às elevadas taxas de juro.

### **Caberá ao Estado algum papel no crédito rural?**

Em 2001 o MADER criou dois Grupos de Trabalho de Reflexão Sobre o Regime Jurídico da Propriedade da Terra e Outros Constrangimentos'. Um deles era constituído por representantes de duas organizações de camponeses (ORAM e UNAC) e da Direcção Nacional de Geografia e Cadastro (DINAGECA), que tem uma forte inclinação para os investidores privados; o segundo era formado por associações do sector comercial, mas com representantes de dois grupos de camponeses (UNAC e UGC). Neste relatório, o segundo grupo disse simplesmente que 'a banca hoje já não dá créditos para a agricultura em Moçambique, nem tão pouco para a comercialização agrícola.'

O segundo grupo fez duas propostas concretas, sendo uma delas para um fundo de garantia e outra para a criação de um fundo para agricultores médios (Fundo Para Financiar o Pequeno e Médio Agricultor – FADA), até 150.000 dólares por agricultor. Propuseram que o fundo fosse gerido por uma empresa privada em que estariam representadas as associações de agricultores. Um banco privado poria metade do dinheiro e assumiria metade do risco, enquanto o Estado poria a outra metade isenta de juros e assumiria a outra metade do risco; a taxa geral de juro seria cinquenta por cento da taxa inter-bancos (que, neste momento, seria de 18%). Segundo sugestão do grupo, a parte que caberia ao Estado viria provavelmente de doadores.

A exigência no sentido de o governo assumir um papel activo no crédito rural ainda encontra resistência tanto por parte do governo como de doadores conservadores e das IFIs. Mas parece que a USAID e o Banco Mundial, com direito a veto sobre qualquer projecto destes, aceitam em parte o diagnóstico do sector privado sobre o problema e estão preparados para serem mais flexíveis do que dantes no que diz respeito ao crédito.

Cynthia Rozell, Directora da Missão da USAID em Moçambique até ao início de 2002, disse que 'a prestação de serviços financeiros rurais não constitui uma área em que o governo deva entrar directamente', mas que 'o financiamento deverá e poderá ser disponibilizado através do sistema bancário comercial aos pequenos comerciantes. Isto talvez exigisse alguns incentivos, quer ao nível dos bancos comerciais (por exemplo, isenção dos requisitos concernentes às reservas, redução de riscos, etc) quer ao nível de quem pede empréstimos (por exemplo, misturando

recursos de doadores com recursos comerciais por forma a reduzir as taxas de juro para quem contrai empréstimos)' (Rozell 2002).

Um funcionário do Banco Mundial comentava com malícia que 'a política do governo é exactamente aquela que o Banco Mundial disse que deveria ser há cinco anos atrás. Mas o governo não reparou que aceitámos o facto de essas políticas não funcionarem. Há cinco anos, dissemos não aos subsídios e ao envolvimento do governo no crédito rural, mas isso mudou. O Banco mudou desde os seus tempos de grande arrogância em que impunha as coisas.' Agora o Banco Mundial aceitaria algum envolvimento do governo na criação de um sistema de crédito rural e na provisão de seguros, embora continuasse a não permitir taxas de juro subsidiadas para a agricultura, do tipo que é comum em países industrializados.

Com o reconhecimento generalizado do problema da banca rural e com uma atitude ligeiramente mais favorável por parte do Banco Mundial, poderia ser possível aos doadores e ao governo a criação de um banco de desenvolvimento rural não lucrativo mas gerido em moldes privados, em lugar da multiplicidade de esquemas de micro-crédito concorrentes. O governo poderia providenciar o seguro e os doadores poderiam financiar as inevitáveis e elevadas despesas gerais e garantir taxas de juro mais baixas.

O Vice-Ministro da Agricultura e Desenvolvimento Rural, João Carrilho, defende que a primeira base do capital rural devia ser constituída por dinheiro local. Ele afirma que 90.000 agricultores familiares do norte de Moçambique venderam 20 milhões de dólares de tabaco na última campanha; parte deste dinheiro poderia ter sido poupada e guardada como investimento para a campanha seguinte, mas não existe um sistema bancário para aceitar depósitos.

O especialista em questões da terra, José Negrão, também faz notar que o debate sobre o crédito é confuso, porque as pessoas tendem a ser bastante vagas relativamente a quem necessita de crédito – os grandes agricultores ou os pequenos, os ricos ou os pobres, a agricultura, o comércio ou a indústria de processamento?

### **O sector privado exige apoio do Estado**

O crédito e a banca são os problemas da agricultura mencionados com mais frequência (e, como refiro mais abaixo, encontram-se directamente ligados à questão da privatização da terra). No entanto, na Europa e nos EUA o apoio à agricultura envolve subsídios massivos. É generalizada a queixa de que em Moçambique os inputs são demasiado caros, que os pequenos agricultores não conseguem suportar os custos totais da água, mas não existem subsídios aos esquemas de irrigação e que deixar a comercialização completamente a cargo do sector privado significa que os produtos ficarão muitas vezes por vender.

Todos os factores da produção agrícola – sementes, fertilizantes, pesticidas, maquinaria, peças sobressalentes, electricidade – são mais caros em Moçambique do que nos países vizinhos, afirma o segundo grupo de trabalho do MADER. 'Nestas condições de elevados custos de produção a agro-indústria deixa de ser viável e a produção agrícola também. ... É falso dizer que a agricultura tem de funcionar em termos de mercado' (Síntese 2001).

'A agricultura em Moçambique não é viável, talvez à excepção do tabaco,' comenta Sérgio Chitará, Director Executivo da Confederação das Associações Empresariais de Moçambique (CTA), que era também membro do segundo grupo de trabalho. O Banco Mundial está a sonhar se pensa que aqui o sector privado vai investir na agricultura. O Banco Mundial deve pensar que as pessoas são irracionais, pois ninguém no seu perfeito juízo irá investir. Até os estrangeiros não investem, à excepção do açúcar que tem protecção do governo. Quando o governo queria a Mozal, organizou electricidade barata, mas se pretende investimentos na agricultura terá que dar apoio, disse-me ele.

No entanto, Muteia rejeita a exigência de apoio estatal. ‘Encontrei-me com agricultores do Chókwè que queriam relançar a produção de arroz. Disseram que se o governo pretende que nós produzamos arroz, então tem que garantir a sua compra. Mas eu disse que não.’

Para um dos especialistas de doadores com quem me encontrei, todo o debate sobre a terra não reflecte a questão principal. ‘A nova burguesia fala da terra e quando se lança na agricultura fracassa. Os médios agricultores sérios não falam da terra mas sim da dificuldade em obter inputs – tractores e fertilizantes – e dos problemas de estradas e mercados.’ E o governo tem que intervir na agricultura. ‘O sector público deve investir na criação do sector privado em Moçambique.’

Um quadro moçambicano que trabalha para um doador comentava: ‘Quem é que irá resolver os problemas deste país – os investidores estrangeiros ou as pessoas que estão cá? Os grandes investidores não são a resposta. Temos que analisar a nossa própria história. A realidade dos últimos 10 anos mostra que o investimento estrangeiro não está a proteger e a criar emprego. Mas como é que havemos de criar pequenos investidores se não existe acesso aos bancos e ao crédito, a inputs baratos e à água, a estradas, etc? Os camponeses não produzem, porque não há mercado.’ E importa sublinhar que os camponeses e os agricultores familiares fazem, efectivamente, parte do ‘sector privado’ e sofrem muitos dos constrangimentos por que passam os agricultores privados de maior dimensão.

Em todas as entrevistas que fiz, a coisa mais surpreendente talvez tenha sido o facto de os moçambicanos que trabalham para doadores agências internacionais criticarem os seus compatriotas do governo por não desafiarem a obsessão dos doadores e **do Banco Mundial segundo a qual o governo não deve desempenhar nenhum papel na agricultura**. ‘Fico frustrado pelo facto de o governo nunca apresentar alternativas defendidas com firmeza,’ disse um deles. ‘A presente geração perdeu a capacidade de debate e análise da geração da Frelimo marxista. Este grupo limita-se a aceitar automaticamente aquilo que o Banco Mundial lhe diz. Os ministros devem ser pro-activos. Hélder Muteia não exige que os directores analisem as políticas e lhe dêem alternativas baseadas em experiências de outros países.’ Um outro referiu que ‘a sede da minha agência diz que devemos seguir as políticas do Banco Mundial. Precisamos que os economistas locais desafiem a linha do Banco Mundial e mostrem que, aqui, ela não funciona.’

O **Documento da Estratégia de Redução da Pobreza em Moçambique (PRSP, PARPA)** sublinha que tanto o ‘sector familiar’ como o ‘sector comercial’ da agricultura devem desempenhar um papel chave no crescimento económico. E enfatiza que a expansão dos mercados ‘é vital’, sendo essencial que haja um sistema financeiro rural adequado (PARPA ¶ 155, 157). **Mas também torna claro que o Estado não tem qualquer intenção de apoiar de forma directa o crédito ou a comercialização e que é sua estratégia de desenvolvimento privilegiar ‘a iniciativa privada e os incentivos de mercado como alavancas de progresso económico e social’ (PARPA ¶ 214).** A sua estratégia de ‘Segurança Alimentar e Nutrição’ baseia-se no ‘aumento da capacidade de importar produtos, respeitando os princípios de liberalização dos mercados’ (¶ 161). Em termos do aumento do crédito às zonas rurais, tudo o que o Estado tenciona fazer é melhorar a supervisão sobre a banca (¶ 199.2). O governo não se vai envolver de forma explícita na comercialização, preferindo fazer ‘difusão de informação sobre mercados’, ‘promover o investimento privado nos sistemas de comercialização’, encorajar os agricultores a constituir associações e ajudar os agricultores a melhorarem as suas técnicas de armazenagem (¶ 168.2).

O PARPA indica que a existência de estradas melhores é um aspecto central para melhorar a comercialização agrícola, declarando como seu objectivo dar ‘a devida prioridade às províncias mais populosas e de maior concentração de pobres’, mas o próprio programa deverá concentrar-se nos ‘distritos com maior potencial económico’ (¶ 147). Com efeito, os camponeses das zonas pobres ficarão entregues aos seus próprios meios. O PARPA faz notar ‘o facto de Moçambique ter um dos menores índices de urbanização do mundo’ (¶ 82), o que implica uma tendência inevitável para a emigração para zonas urbanas. Precisamente como refere Marc Wuyts, o campesinato mais pobre e as regiões marginalizadas são deixadas de fora (Wuyts 2001). Isto tudo sugere que

os camponeses de distritos com baixas potencialidades económicas não irão ser ajudados e que lhes será permitido emigrar para as cidades.

Talvez seja inevitável tendo em conta a falta de recursos de Moçambique. O Vice-Ministro João Carrilho, que se inclina para uma política mais intervencionista e prioriza os camponeses mais avançados, também defende que é necessário promover os agricultores que já se encontram perto de mercados – digamos que a 15 km de uma estrada, loja e telefone. ‘Só se pode começar próximo de estradas’, diz ele.

Até ao momento, tem havido pouco interesse em investir. Segundo José Mucombo, director da DINAGECA, nos primeiros quatro meses do novo e simplificado processo de pedido de título, houve apenas 238 pedidos (de facto concessões, ver a próxima secção). Destes, foram aprovados 195, rejeitados 5 e 38 não cumpriram o prazo de 90-dias. Houve 11 pedidos em Sofala para uma média de 10.000 hectares cada e 16 na Zambézia para uma média de 1.500 hectares cada, mas os restantes pedidos eram, em média, apenas para 200 hectares. Para um país do tamanho de Moçambique, 80 pedidos por mês de parcelas pequeníssimas destinadas à agricultura é algo insignificante. Talvez Sérgio Chitará tenha razão.

### 3. A lei de terras de 1997

À luz da constituição (art. 46) ‘a terra é propriedade do Estado’ e não pode ser vendida ou hipotecada. A Lei de Terras de 1997 (Lei 19/97) foi aprovada após dois anos de debate nacional e uma luta de última hora entre o parlamento e o conselho de ministros, naquele que talvez tenha sido o processo democrático mais amplo vivido em Moçambique nos anos 1990.<sup>2</sup> A lei define três maneiras segundo as quais as pessoas podem aceder ao direito de uso da terra:

- indivíduos e comunidades têm direito à terra que tradicionalmente ocupavam,
- os moçambicanos têm direito à terra que ocuparam ‘de boa fé’ pelo menos durante 10 anos e
- as pessoas e empresas podem ser autorizadas pelo governo a fazer uso da terra.

À luz da lei indivíduos, empresas e comunidades recebem ‘títulos de uso e aproveitamento da terra’ – trata-se, efectivamente, de uma concessão, designada local e abreviadamente por ‘título’. A DINAGECA usa o acrónimo DUAT (direito de uso e aproveitamento da terra), embora o especialista em questões de terra, Chris Tanner, diga que a DINAGECA parece aplicar o termo apenas a pedidos de terra ainda não ocupada por pessoas ou empresas. Na verdade, todos os títulos são iguais, independentemente de terem sido atribuídos aos ocupantes ou a novos investidores, em virtude de todos serem DUATs e de todos eles atribuírem um controlo exclusivo sobre a terra. A única diferença reside no facto de os direitos dos ocupantes serem permanentes (mesmo sem um documento formal de título), enquanto que a um investidor de fora só se atribui um título válido por 50 anos que pode ser renovado por mais 50.

O aspecto mais inovador da lei talvez seja a definição de ‘**comunidade local**’ como ‘agrupamento de famílias e indivíduos, vivendo numa circunscrição territorial de nível de localidade ou inferior, que visa a salvaguarda de interesses comuns através da protecção de áreas habitacionais, áreas agrícolas, sejam cultivadas ou em pousio, florestas, sítios de importância sócio-cultural, pastagens, fontes de água e áreas de expansão’. É uma definição simultaneamente ampla e vaga – as comunidades auto-definem-se e podem ser clãs tradicionais com chefes, famílias alargadas, ou simplesmente comunidades ou grupos de vizinhos. As comunidades e os ocupantes de boa fé têm direitos automáticos e preferenciais relativamente à terra que ocupam. Se o desejarem, podem dar um ou dois passos no sentido de registarem formalmente os seus direitos relativos à terra (para mais informação ver a secção 9). Em primeiro lugar podem pedir a delimitação da sua terra e registar no cadastro o consequente esboço de mapa, após o que é emitida uma certidão. A seguir podem pedir um documento formal de título, o que requer um exercício mais preciso e menos oneroso de mapeamento denominado ‘demarcação’ e que inclui a colocação de marcos de

---

<sup>2</sup> Um documento da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), da autoria de Chris Tanner (2002) constitui o melhor resumo do processo de desenvolvimento da lei em <http://www.fao.org/legal/prs-OL/lpo26.pdf>. A FAO forneceu grande parte do apoio técnico ao processo e ajudou a facilitar o debate.

cimento em pontos referenciais à volta do perímetro. Numa comunidade, os indivíduos podem pedir um título pessoal, mas devem ter a concordância do conjunto da comunidade. As comunidades locais gerem a terra circunscrita à sua zona e podem usar 'normas e práticas costumeiras'. O anexo técnico (Diploma Ministerial nº 29-A/2000 art. 3) torna claro que as comunidades têm a liberdade de estabelecer contratos para actividades económicas nas suas terras. As comunidades locais também devem participar na gestão dos recursos naturais da sua zona.

O indivíduo ou empresa que não está a ocupar a terra e requer autorização para a usar tem que apresentar um plano de desenvolvimento e fazer uma 'consulta às respectivas comunidades, para efeitos de confirmação de que a área está livre e não tem ocupantes'; não podem ser emitidos títulos para terra que já se encontra ocupada.<sup>3</sup> Dá-se uma autorização provisória, válida por cinco anos, a empresas e indivíduos moçambicanos e por dois anos a estrangeiros. O plano de desenvolvimento deve ser posto em prática nesse período. Se assim o fizer, o requerente recebe então um título. Os governadores provinciais podem aprovar pedidos até 1000 hectares, o Ministro da Agricultura e Desenvolvimento Rural de 1000 –10.000 hectares e o Conselho de Ministros para cima disso, mas só como parte de um plano de uso da terra acordado. Os municípios eleitos controlam a questão dos títulos na sua área de jurisdição.

Em caso de conflito, assim como no estabelecimento dos direitos da comunidade e da ocupação de boa fé, os tribunais têm que aceitar provas verbais.<sup>4</sup> A mulher tem direitos específicos (o que não deveria ter sido necessário já que a constituição garante os direitos da mulher); os títulos, em particular, podem ser herdados e os procedimentos de herança não podem discriminar na base do sexo. No entanto, há a preocupação de que esta definição de 'comunidade' aumente a autoridade 'tradicional' conservadora e normalmente masculina e tal venha a funcionar contra os interesses da mulher. (Waterhouse 2000)

Em 1998 foram aprovados regulamentos detalhados da lei para as zonas rurais e em 2000 um anexo técnico sobre a delimitação e demarcação de terra comunitária. Até ao momento, ainda não se chegou a acordo quanto à regulamentação da terra urbana.

Com uma ampla publicidade incluindo anúncios de página, a DINAGECA introduziu a 22 de Outubro de 2001 um novo procedimento, simplificado, para requerer títulos de uso de terra. Trata-se de um formulário mais pequeno e da promessa de decisão no prazo de 90 dias. Entretanto, a resolveu-se a maior parte da acumulação de pedidos feitos antes de 1997 à luz dos antigos regulamentos de 1987, alguns com mais de uma década. Os requerentes que continuavam interessados viram-se obrigados a renovar os seus pedidos. No fim de 2001, dos pedidos válidos, 4336 foram aprovados, 225 rejeitados e 322 ficaram à espera (incluindo os 188 que se perderam nas cheias).

A terra está sujeita a imposto, embora as propriedades agrícolas familiares e as comunidades locais estejam isentas. Relativamente às outras terras com título, o imposto anual vai de 15.000 mt/ha (actualmente .65 dólar/ha) em casos especiais, até 60.000 mt/ha (2,60 dólares/ha) para terras arrendadas acima dos 1000 hectares. Destes valores, 24% vão para a DINAGECA, 24% para o serviço provincial de geografia e cadastro (SPGC), 40% para o Estado e 12% para a administração distrital ou para o município, o que os encoraja a tentar cobrar o imposto. Nos casos em que investidores e membros da elite obtiveram terra e a mantêm simplesmente sem a desenvolver, o imposto pode representar uma despesa considerável; Muteia disse-me que vê o imposto sobre a terra como uma forma de controlar a especulação e fez notar que já foram publicadas algumas listas de impostos não pagos através de anúncios no *Notícias*. O índice de

---

<sup>3</sup> Uma 'delimitação' mais simples e mais barata só está disponível para os ocupantes; os novos investidores têm que fazer uma 'demarcação' completa.

<sup>4</sup> Isto constituía um problema à luz dos antigos regulamentos, que davam precedência aos documentos de títulos, mesmo que tivessem sido emitidos de forma incorreta quando a terra já se encontrava ocupada por outra pessoa; agora, a prova de ocupação é que tem precedência.

cobrança do imposto pela DINAGECA subiu de 9% dos impostos referentes a 1999 para 48% em 2001, quando foram cobrados 3,8 biliões de mt (90.000 dólares) (DINAGECA 2002).

#### 4. Privatização e títulos

As três secções anteriores fornecem uma base para se ter uma visão sensata do debate sobre a implementação da lei de terras de 1997 e possíveis alterações.

Como já assinalai acima, a terra pertence ao Estado e não pode ser vendida ou hipotecada. Tentativas para alterar isto na constituição de 1990 e na lei de terras de 1997 foram rejeitadas. De um modo geral, os proponentes da privatização defendem que as pessoas precisam de possuir a sua própria terra para investirem nela, que a hipoteca sobre a terra é a única maneira de os agricultores poderem obter crédito e que o mercado de terra é necessário para a transferir para utilizadores mais produtivos. Os oponentes dizem que a privatização conduzirá à privação de terra, como no Brasil, onde as pessoas perdem as suas terras após uma ou duas más campanhas; que existem outras formas de crédito; e que, de qualquer modo, os bancos moçambicanos não têm interesse na hipoteca da terra. Há seis anos, a questão da privatização foi levantada pelo Banco Mundial e pelos EUA, assim como pelas elites moçambicanas que haviam obtido concessões que agora esperavam poder vender. As organizações de camponeses, preocupadas com a privação de terra, opuseram-se e ganharam a discussão.

A questão parecia morta até o Ministro Hélder Muteia a levantar, inesperadamente, numa entrevista ao *Domingo* a 8 de Julho de 2001. A entrevista tem mais 'nuances' do que se diz, por isso vale a pena citá-la na íntegra:

'Eu penso, como ministro, que é momento de começarmos a discutir a criação de mercados de terra, discutirmos isto e termos uma abordagem que é compatível com a nossa realidade. A nossa lei de terras protege o camponês [e no debate sobre essa lei] houve um consenso de todos os agricultores e da sociedade civil de que era melhor proteger o camponês, mas penso que já chegou o momento de se começar a venda de terra.'

'Se nós tivéssemos aberto o uso e aproveitamento da terra ao mercado, teríamos, muito rapidamente, já este ano estaríamos a discutir alguns sem terra, porque o camponês depauperado e vulnerável, a primeira coisa que ele venderia era a própria terra e daqui a pouco teríamos camponeses sem terra.'

'Quem está a pedir privatização é um conjunto de agricultores em regime comercial. Mas nós temos ainda uma maioria de agricultores no nosso país, que são os camponeses; todas as associações de agricultores em regime familiar dizem que não é altura de privatizar. Então, é possível começarmos a criar áreas em que temos um tratamento diferenciado. Temos agora o problema dos solos urbanos.'

'Repito: é preciso começar a discutir para que haja parceria, para que haja diálogo, para se encontrar uma abordagem que, ao mesmo tempo, permita proteger aquela maioria, porque nós com essa medida de privatização vamos desenvolver uma burguesia, mas não vamos resolver o problema do país, aquele camponês que vai vender a sua parcela de terra para ganhar um ou dois milhões de meticais'. [50 -100 dólares]

Duas semanas depois, Janet Assulai, jurista da ORAM, respondia dizendo que não era necessário privatizar a terra em virtude de, à luz da presente lei, ser possível vender os melhoramentos e que, normalmente, o título de uso e aproveitamento acompanha as construções. Segundo ela, o problema é que muitas pessoas realmente não conhecem a lei e que esta não está a ser aplicada (*Domingo* 22 de Julho de 2001).

Mas o debate fez eco através de uma série de artigos de imprensa. A questão voltou a ser levantada na reunião do Grupo Consultivo de Doadores (GC), em Maputo, em 25-26 de Outubro de 2001. Darius Mans, recém-designado Director do Banco Mundial para Moçambique, optou por

uma linha dura, pedindo ao governo para 'facilitar o uso da terra como colateral' e dizendo que 'os direitos de uso da terra precisam de ser clarificados e transformados em dinheiro, para que a terra possa ser utilizada como colateral e para que, em devido tempo, uma determinada parcela de terra seja usada por utilizadores mais produtivos' (Mans 2001). Parecia estar a dizer que os camponeses menos produtivos deviam ser tirados da sua terra e a exigir uma alteração à constituição para que tal fosse possível.

James Smith, Administrador Assistente Adjunto da USAID para África, interino, disse ao GC que 'os dispositivos inseguros para a posse de terra estão a inibir o investimento tanto por parte dos agricultores comerciais como dos camponeses' (Smith 2001). Numa declaração em resposta a perguntas minhas, a então Directora da Missão da USAID em Maputo, Cynthia Rozell, disse que 'após cerca de cinco anos de concepção e outros cinco de implementação, há muito poucas indicações de que a Lei [Lei de Terras de 1997] pode atingir os seus objectivos. ... Moçambique poderá estar a atingir rapidamente o ponto ... em que é importante privatizar algumas parcelas de terra rural. .. Não cremos que deva ser privatizada toda a terra rural. ... Acreditamos que é apropriado haver procedimentos diferentes de posse da terra para diferentes utilizações e que todos eles devem ser completamente legalizados.' Ela prossegue defendendo que a terra comunitária deveria ser propriedade da comunidade e não do Estado, enquanto que a terra 'apropriada para exploração agrícola comercial por empresas e indivíduos' poderia ser completamente privatizada. Ela talvez estivesse a insistir demasiado nesta questão, mas também tornou claro que a 'nossa recomendação ao GRM [Governo da República de Moçambique] vai no sentido de considerar a possibilidade de privatizar a terra agrícola arável – não fazemos disso nem uma condição nem um requisito da nossa ajuda' (Rozell 2002).

## **Rejeição da privatização**

A questão da terra urbana é discutida na secção 10. Mas a privatização da terra rural foi firmemente rejeitada. Hélder Muteia, então um provável candidato presidencial, poderá ter sentido que a sua sugestão de privatização lhe grangearia o apoio da nova elite da Frelimo, mas na prática a sua posição despoletou uma reacção contrária e acabou por ser duramente criticado no seio do partido. As teses ao VIII Congresso do Partido, realizado em Junho de 2002 reflectem isto, ao declararem num título arrojado que 'O partido reafirma o princípio da manutenção da propriedade do Estado sobre a terra' e sublinhando depois que 'A política do Partido Frelimo sobre a terra visa garantir que o Povo moçambicano não perca o seu recurso mais valioso – a terra, que tem, para além do seu valor económico, uma dimensão cultural fundamental.'

E as teses prosseguem dizendo que 'o partido Frelimo luta por garantir o respeito e a aplicação da Lei de Terras, através da desburocratização da emissão de títulos de uso e aproveitamento, adoptando mecanismos que incentivem e facilitem a obtenção de tais títulos pelos camponeses, priorizando os legítimos ocupantes tradicionais de terra, como forma de preservar o direito de uso deste valioso recurso.'

Ao mesmo tempo, funcionários da USAID e do Banco Mundial dizem que a pressão dos seus chefes no sentido da privatização está deslocada e é desnecessária. Um funcionário disse que 'a privatização foi posta em cima da mesa em virtude de ser confundida com a questão da transmissibilidade. A transmissibilidade já se encontra na Lei de Terras – só é preciso implementá-la. Os custos políticos e económicos da adopção de um sistema de total posse livre são muito elevados e não penso que valha a pena o esforço.' Um outro funcionário disse que se dava ênfase à privatização, porque Washington estava a aplicar uma fórmula geral. Mas aqui não tem relevância. Aceito que o Estado tenha que possuir terra para defender os pobres sendo que o arrendamento e a transmissão de títulos já são permitidos.

Um marco da divisão no seio do Banco Mundial foi a visita a Moçambique em Abril de 2002 do especialista do BM em questões da terra, Hans Binswanger (director do sector de desenvolvimento ambiental, rural e social, África), que contrariou frontalmente a linha de Mans. Diz-se que em encontros com especialistas locais Binswanger afirmou ter elogiado a lei de terras de Moçambique como uma das melhores de África e ter rejeitado a incitação à posse livre e à

privatização da terra. Mans parecia estar a citar a comunicação de 1975 de Binswanger ao defender a transferência de terra para utilizadores mais produtivos. Mas numa comunicação de 1999, Binswanger retratou-se. Defendeu que a política de terras do Banco Mundial mudara radicalmente nos 25 anos anteriores. 'Em 1975 a política de reformas relativas à terra do Banco Mundial recomendava o abandono dos sistemas comunais a favor de títulos de posse livre e da subdivisão dos baldios comuns. Hoje em dia reconhece-se que alguns procedimentos de posse comunal podem aumentar a segurança da posse e fornecer uma base (limitada) por forma a que as transacções de terra apresentem uma melhor relação custo-eficácia do que os títulos de posse livre' (Deininger & Binswanger 1999). A comunicação prossegue defendendo que 'a remoção das restrições aos mercados para venda de terra poderá não ser o requisito mais urgente para uma maior eficiência – e poderá ter um efeito negativo sobre a equidade.' Para zonas de baixa densidade populacional uma 'alternativa é a atribuição de direitos de propriedade às comunidades, que depois decidirão sobre os procedimentos de posse mais adequados.'

Tudo isto soa como uma aceitação do sistema moçambicano, que Binswanger sublinhou durante a sua visita – contrariamente a Darius Mans. Na sua comunicação, Binswanger assinala que a própria pesquisa do Banco Mundial mostra que 'os pequenos agricultores são mais produtivos do que os grandes' e que 'as propriedades agrícolas geridas pelos próprios donos têm vantagem sobre as grandes explorações' cujos problemas de gestão tendem a dominar qualquer economia de escala (Deininger & Binswanger 1999). Tudo isto se afasta da linha dos grandes projectos do Ministro Muteia e das exigências de privatização por parte de funcionários superiores do Banco Mundial e da USAID.

## **Títulos e edifícios**

A Lei de Terras e os respectivos regulamentos permitem a venda e hipoteca de edifícios urbanos e o título de terra vai com a construção; os bancos já oferecem hipotecas sobre casas de habitação. Infraestruturas, edifícios e outros melhoramentos nas zonas rurais (conhecidos por 'prédios rústicos') também podem ser vendidos e hipotecados, mas a transferência da terra não é automática e requer aprovação governamental. Os critérios de aprovação não são conhecidos, à excepção de os regulamentos dizerem que 'os serviços de cadastro' têm de confirmar o pagamento dos impostos e a concretização do plano de desenvolvimento ligado ao título provisório (Lei 19/97 art. 16, Decreto 66/98 art. 15,16). Há uma definição bastante ampla dos melhoramentos que incluem mesmo obras realizadas para evitar a deterioração da terra e tudo o que aumente o seu valor, incluindo muros e canais (Decreto 66/98 art. 1). Embora não haja provas, parece claro que os melhoramentos incluem também obras de irrigação e anti-erosão, árvores de fruto e outras e praticamente todos os empreendimentos a longo prazo. Disse-me-me que houve alguns sistemas de irrigação e outros melhoramentos que foram hipotecados.

O responsável da CTA, Sérgio Chitará, diz que em 'muitos casos', o governo interveio para bloquear a transferência de títulos. O Vice-Ministro João Carrilho afirma ter havido apenas algumas transferências de títulos, mas que nenhum foi recusado. Chitará alega que se trata de uma área de corrupção, pois os funcionários podem bloquear uma transferência para forçar a venda a baixo preço. Não posso confirmar a veracidade destas alegações. Mas os regulamentos são vagos e abrem caminho à corrupção. O segundo grupo de trabalho do MADER, que era fundamentalmente do sector comercial, defendia a eliminação do requisito segundo o qual o governo aprova a transferência de terra se os edifícios e melhoramentos forem vendidos. No mínimo, as normas deviam ser mais claras e explicitadas as razões de uma possível recusa (como no caso da não realização do plano de desenvolvimento), o que poderia ser feito pelo Conselho de Ministros através de um regulamento, não havendo necessidade de uma nova lei.

Há duas outras maneiras de transferir propriedades agrícolas comerciais. A terra pode estar em nome de uma empresa e esta ser vendida. Quando o título se torna permanente, parece a terra pode ser arrendada a outros sem a aprovação do governo, não havendo, aparentemente, razão para que uma terra arrendada não possa ser vendida e hipotecada, o que é comum em muitos países, entre os quais a Grã-Bretanha.

## Mercado de títulos

Tudo isto se congregou sob a forma de pressão, mais no sentido de permitir a venda e hipoteca de títulos, do que da própria terra. É a reposição do debate registado na Conferência Nacional sobre a Terra, realizada no Hotel Polana, Maputo, em 5-7 de Junho de 1996. José Negrão defendeu na altura que já existia um mercado de terra que carecia de regulamentação. Mário Machungo, presidente do Banco Internacional de Moçambique (BIM) defendeu que eram os títulos que podiam ser vendidos e hipotecados e não a própria terra. O proeminente jurista Teodato Hunguana respondeu que a constituição (art. 46) diz que 'a terra não pode ser vendida ou, por qualquer outra forma, alienada, nem hipotecada ou penhorada' é que a frase 'por qualquer outra forma' não é redundante mas aplica-se a todas as outras transferências de direitos, aos títulos inclusive.

Seis anos decorridos, o debate continua. Uma situação que permitisse a venda de títulos, mas não da terra subjacente, seria semelhante à da Grã-Bretanha onde a mesma terra pode ser objecto de posse livre e de posse por arrendamento prolongado e em que este pode ser vendido e hipotecado. Ambos os grupos de estudo do MADER pediu uma alteração à lei para permitir isto. Ao mesmo tempo, o grupo 1 do MADER (ORAM, UNAC, DINAGECA) opôs-se completamente à privatização da terra. Chitará, da CTA, membro do grupo 2 e um dos mais acérrimos defensores do sector privado, comenta: 'Ninguém quer a privatização da terra. O que realmente querem é o comércio de títulos.'

Um mercado de títulos criaria de imediato o regime duplo de propriedade discutido pelo Ministro Muteia e por Cynthia Rozell. Os títulos da comunidade não seriam transaccionáveis em virtude das restrições já existentes na lei. Isso significa que só os títulos de indivíduos e empresas seriam transaccionados, ou seja, de facto, apenas o sector comercial.

Num estudo de Maio de 2001, o antigo ministro da Agricultura, Carlos Agostinho do Rosário, sugeria que se considerasse a propriedade privada da terra só em áreas limitadas – em zonas de habitação urbanas e peri-urbanas e em algumas zonas agro-industriais e turísticas (Rosário 2001; *Domingo* 27 de Janeiro de 2002). O comércio de títulos teria o mesmo efeito.

À primeira vista, é difícil avaliar a importância da autorização do comércio de títulos, em virtude de já ser possível vender os edifícios e de o título dever acompanhá-lo. Se os regulamentos forem modificados no respeitante aos *prédios rústicos* por forma a serem acompanhados pelo título, então não será necessário um comércio de títulos formalizado. São dois os argumentos a favor. Primeiro, simplifica e clarifica as transferências se o título e a construção forem vendidos em conjunto numa única transacção. Segundo, torna o processo mais honesto, porque se vendem edifícios humildes por preços elevados quando a terra é valiosa – por exemplo, se uma casa modesta de um só andar puder ser substituída por um bloco de 20 andares de apartamentos. Embora, tecnicamente, uma casa pequena possa ser vendida por preço elevado, é conveniente ser honesto e dizer que a terra é que possui um valor elevado.

Mas o verdadeiro interesse reside em tentar criar um mercado de terra não ocupada, o que é, de momento, difícil. É atribuído um título de terra provisório respeitante a um plano de desenvolvimento e a lei torna claro que a terra não pode ser transferida até à realização desse mesmo plano. Deveria ser possível vender o título provisório? Na Grã-Bretanha e noutros pontos, as autorizações de planos são vendidas juntamente com a terra, o que é, de facto, a mesma coisa.

Também se diz que após a atribuição de um título provisório ou mesmo permanente, continua a ser difícil subdividir a terra ou liquidar uma parcela não usada. Reclama-se que isto mantém inalienável terra que podia ser libertada para outros fins. De facto, os regulamentos permitem, especificamente, que o requerente liberte parte da terra durante o período do título provisório (Decreto no 66/98 art. 33) e que a parcela não usada possa ser arrendada a outros, quando é atribuído o título permanente.

Muitos dos proponentes de um mercado de títulos de terra desocupada são membros da elite que organizaram concessões de terra, mas não têm dinheiro para as desenvolver ou para implementar os planos em que basearam os seus títulos provisórios. Os críticos argumentam que a autorização do comércio de terra não ocupada só promoveria a especulação e encorajaria a apropriação de terra por funcionários do partido e do Estado.

Na verdade, em muitas circunstâncias já é possível obter concessões e outros dispositivos de posse. A ORAM requereu títulos colectivos de terra para associações, partindo do princípio de que estas iriam depois celebrar contratos com os respectivos membros para terem talhões individuais. E não há nada que impeça alguém de requerer uma concessão de terra para ser subdividida, por exemplo para construir casas à beira-mar para serem vendidas após um arrendamento de 50 anos. O problema aqui é que muitos funcionários primeiro obtiveram terra e só depois começaram a pensar no que fazer, quantas vezes sem sequer terem capital para as infraestruturas básicas. Um segundo problema é que, na fúria de se apropriarem de terras nos anos 1990, demasiados funcionários apropriaram-se de terra na esperança de que viria a ser privatizada e de que a poderiam vender a sul-africanos para explorações agrícolas ou casas de férias. A terra não foi privatizada, não há suficientes sul-africanos interessados e os cinco anos de autorização provisória está a esgotar-se; oficialmente, deveriam perder essa concessão de terra.

### **A terra já se tornou mercadoria**

Os defensores do mercado de títulos argumentam que este iria simplesmente legalizar um comércio que já existe e que não pode ser travado – a terra é uma mercadoria que é comprada, vendida e arrendada por todo o país, a todos os níveis da sociedade. José Negrão, um dos especialistas em questões de terra melhor informados e um dos fundadores do Forum Terra, dirige agora uma empresa de consultoria, Cruzeiro do Sul, e está a planear uma grande investigação sobre os mercados de terra. Isto segue-se a um seminário realizado a 5 de Abril de 2000 sobre ‘Mercados de Terra em Moçambique’.

Já existem três mercados de terra em Moçambique.

- “Em Moçambique existe um mercado de terra, tanto entre as elites urbanas (nova urbanização e expansão das grandes cidades) como em zonas peri-urbanas e rurais (vales e cinturões verdes à volta das cidades produtores de hortícolas e produção de arroz em zonas onde a irrigação é possível),’ diz Maria da Conceição Quadros (2002), directora do Secretariado Técnico da Comissão Inter-Ministerial de Revisão da Lei de Terras. José Negrão estima que a terra da zona verde de Maputo muda de mãos por 14.000 dólares/ha.
- Em segundo lugar está o mercado entre as pessoas mais pobres de Maputo e Matola. Janete Assulai (2002) reporta a existência de um importante mercado de terra urbana nos densas zonas suburbanas de Maputo; um estudo do Banco Mundial sobre quatro bairros mostrava que sensivelmente metade das pessoas havia ‘comprado’ ou alugado o seu talhão. Aristides Baloi (2001) faz referência a um mercado similar de pequenas parcelas de terra irrigada ou próxima de rios, que muda de mãos por cerca de 1000 dólares/ha.
- José Negrão chama a atenção para um terceiro mercado, que é ‘um mercado eficiente entre pobres’. A terra nas comunidades rurais é arrendada, vendida, cultivada a meias e transferida de várias maneiras. Em geral, as árvores têm dono e, constituindo um bem importante, são compradas e vendidas; por vezes, a terra também é transferida. Mas normalmente estas as transferências só ocorrem no seio da comunidade e não põem em perigo os bens essenciais do grupo; ‘uma prova empírica disto é o facto de, normalmente, o camponês não vender a sua parcela de terra básica.’

Vitor Muchanga do Núcleo de Estudos da Terra e Desenvolvimento (NET) conta a história do sistema de irrigação à volta da barragem dos Pequenos Libombos, que encerra em si muitos dos problemas. Este esquema camponês de irrigação tinha contado com o apoio dos italianos, mas quando estes partiram, foi-se abaixo, em parte devido à falta de comercialização. As pessoas acumularam dívidas para com o sistema de irrigação e mais de um terço delas terá acabado por vender ou arrendar as suas parcelas a gente da cidade para a produção de bananas. Muitos ocupantes originais ficaram lá a trabalhar e viram-se a ganhar três vezes mais como empregados

do que quando eram agricultores na mesma parcela. Só recentemente o fundo de irrigação do governo começou um projecto de bananas para os restantes agricultores camponeses.

### **Será a apropriação de terra pela elite o maior obstáculo ao investimento?**

Mesmo antes da aprovação lei de terras de 1997 já havia preocupação com a tendência para pôr 'vastas áreas de terra nas mãos de indivíduos ou empresas que não as utilizavam,' e a lei tentou controlar esta situação, segundo Conceição Quadros (2002), directora do Secretariado Técnico. Grande parte da terra dada a funcionários continua a não ser usada.

A corrupção a todos os níveis continua a ser um problema sério e a apropriação de terra persiste. Quadros seniores do governo, das forças militares e do partido obtêm terra e passam completamente por cima dos procedimentos relativos à consulta, ou servem-se do administrador distrital para conseguir uma consulta simbólica. É frequente considerarem isto como um direito inerente ao cargo como forma de assegurarem alguma coisa para a reforma. Os administradores distritais possuem amplos poderes e têm-nos utilizado para conseguirem terra para si próprios ou para obrigar investidores de fora a aceitar sócios locais. Por exemplo, só a pressão exercida pela campanha terra na província de Nampula é que impediu o administrador do distrito de Rapale de se apoderar de terra da comunidade. (Kanji 2002).

Também há corrupção nos Serviços Provinciais de Geografia e Cadastro (SPGCs); muitos dos planos de desenvolvimento sobre os quais foram atribuídos títulos desapareceram pura e simplesmente, o que impossibilita o seu cumprimento; ao que parece há pelo menos um caso de relatório de consulta falsificado. Uma pessoa bem informada disse-me: 'O problema não é os estrangeiros roubarem terra moçambicana, é a nova elite moçambicana roubar terra aos camponeses. Nalguns locais um investidor estrangeiro sério só consegue terra através de um moçambicano espertalhão.'

Em Maputo, a elite está a apropriar-se de terra nas zonas suburbanas para construir casas imponentes.

E o Ministro Hélder Muteia admite que algumas consultas às comunidades sobre pedidos de terra são corruptas. Os homens de negócios podem simplesmente comprar a liderança da comunidade para que esta concorde em dar terra onde já se encontram pessoas. Temos visto coisas destas, disse-me ele.

O sistema judicial continua tão corrupto que é impossível fazer cumprir um contrato ou acordo.

O processo de emissão de títulos depende em grande parte da integridade e conhecimento do pessoal, que está a melhorar. Os juizes e os magistrados do ministério público a nível distrital tiveram um breve curso em 2001 sobre as leis de terras, florestas e fauna bravia e meio ambiente. Alguns dos novos administradores, mais jovens, melhor preparados conhecem a lei e tendem a ser mais favoráveis aos camponeses e tentam apoiá-los nas consultas. Agora, os directores distritais da agricultura têm melhor formação e 90% já possuem carro ou motorizada. Em parte para manter um controlo mais apertado sobre os administradores distritais, o conselho coordenador anual do MADER, realizado no fim de Abril de 2002, acordou que, tal como os administradores distritais, também os directores da agricultura a nível de distrito tinham que estar envolvidos nas consultas.

No entanto, parece que os procedimentos arbitrários e o secretismo continuam apostados em encorajar a corrupção e a entrar o trabalho de gente honesta. Conceição Quadros (2002) queixa-se de 'falta de transparência nos serviços cadastrais'. Ainda não existem normas reguladoras do papel do administrador de distrito e do governador, nem quaisquer procedimentos a orientar os pedidos de transferência de terra rural juntamente com os edifícios. Todas as aprovações de títulos são provisórias e dependem do facto de o investidor levar a cabo um determinado desenvolvimento acordado, mas ninguém verifica se tal acontece.

## 5. De Soto, a segurança de posse e a privação de terra

‘O capitalismo perdeu o seu rumo nos países em desenvolvimento e nas antigas nações comunistas. Não é equitativo. Não se relaciona com aqueles que deveriam constituir a sua maior base e em vez de ser uma causa que promete oportunidades para todos, o capitalismo aparece cada vez como o ‘leitmotif’ de uma corporação de homens de negócios e das suas tecnocracias,’ escreve Hernando de Soto no seu livro *O Mistério do Capital*. ‘A maior parte dos programas de reformas económicas em economias pobres poderá estar a cair na armadilha que Karl Marx previa: a grande contradição do sistema capitalista é o facto de gerar a sua própria morte, pois não pode evitar a concentração de capital num punhado de mãos.’ E adverte de que ‘presentemente, a globalização capitalista está preocupada em interligar apenas as elites’ e que ‘fora do Ocidente o capitalismo é visto com uma hostilidade crescente, como um regime de apartheid em que a maioria não pode entrar’ (de Soto pp 221, 224, 241, 242).

É uma linguagem forte para um economista de extrema direita. Foi governador do banco central do Peru e um apoiante do ‘auto-golpe’ de 1992 por Alberto Fujimori e o seu chefe da segurança, com ligações à CIA, Vladimiro Montesinos (*El Comercio*, Lima, 31 de Março de 2002). Como Conselheiro Principal de Fujimori, foi ele que iniciou as reformas económicas que trouxeram tanto sofrimento ao Peru que Fujimori e Montesinos acabaram por ser derrubados. Talvez por aceitar tantas análises Marxistas e críticas à globalização, o seu livro tem tido uma ampla influência, incluindo em Moçambique.

No seu livro, de Soto defende três pontos fundamentais:

- ‘Os pobres não são o problema mas a solução.’ Em particular o chamado sector informal necessita, simplesmente, de ser reconhecido e aceite e não marginalizado e perseguido.
- É necessário reconhecer os direitos da propriedade informal e extra-legal, incluindo a ocupação ilegal de terreno desocupado, para dar segurança de posse.
- Deve haver um sistema formal de propriedade com títulos. É mais do que simples propriedade. De Soto argumenta que os títulos formais são uma abstracção de algo mais facilmente transaccionável e transmissível e constituem a explicação fundamental da ‘razão pela qual o capitalismo triunfa no Ocidente e fracassa no resto do mundo’ (de Soto pp 55, 108ff, 219ff, 241).

Argumentarei que os dois primeiros pontos são correctos, mas que o terceiro está errado e não se adequa ao Moçambique de hoje. O seu primeiro ponto parece óbvio e seria aceite pela maior parte dos fazedores de políticas de Moçambique – mas no concernente à questão colocada na secção 1 sobre quem irá desenvolver Moçambique, precisaria de um ênfase maior nos camponeses e menor nos investidores estrangeiros e nas necessidades das elites urbanas.

O segundo ponto é mais interessante. De Soto defende minuciosamente que ‘o reconhecimento e a integração dos direitos da propriedade extra-legal foram um elemento chave para que os Estados Unidos se tornassem a economia de mercado e o produtor de capital mais importantes do mundo.’ Isto aconteceu através da atribuição de direitos de ‘preempção’ ou direitos de ocupação informal, à luz dos quais os colonos e os ocupantes obtiveram o direito de ocupação, independentemente da maneira como o haviam feito (em particular roubando terra aos nativos americanos ou ocupando ilegalmente terra do Estado). Ele menciona o seu próprio país, o Peru (e muitos outros países fora do Ocidente) onde ‘os procedimentos legais para criar propriedade formal não se destinam a processar provas extra-legais’ (de Soto pp 141, 156, 175). Trata-se de um ponto chave, pois a lei moçambicana faz precisamente o que de Soto exige. Confere plenos direitos às comunidades e ocupantes ‘de boa fé’ e dá precedência às provas orais sobre os títulos formais (lei 19/97 art. 12, 15).

De Soto também apresenta um argumento interessante segundo o qual as leis de ocupação do século XIX nos EUA foram importantes por ‘reconhecerem o direito à terra com base nos melhoramentos lá introduzidos’ – direitos de ‘palhota’, ‘cereais’ e ‘catana’ – significando isto que se alguém construísse uma casa, fizesse uma colheita de cereais ou mesmo desbravasse a terra, ficava com direito a ela (de Soto pp 124, 136). Segundo afirma José Negrão, em Moçambique e no resto de África, ‘o desenvolvimento define a propriedade’; é o investimento que cria os direitos

de propriedade. O plantio de árvores ou a construção de uma casa cria o direito a usar a terra, que então já pode ser transferida. Como refere Negrão: O Banco Mundial tem uma visão precisamente oposta. Diz que é preciso ter direitos de propriedade antes de investir.

## **Privação de terra**

É, no entanto, este terceiro ponto que suscita uma divergência fundamental com de Soto. Ele defende que os títulos formais permitem que os proprietários pobres mobilizem o 'capital adormecido' encarnado na sua terra e na sua mão-de-obra potencial, em virtude de constituírem uma base para 'contratos com estrangeiros', em particular como uma forma de obter crédito. Mas 'o que dava significado a este risco é que se podia ficar sem ela. Grande parte do valor potencial da propriedade legal deriva da possibilidade de ser confiscada.' Se as pessoas 'não tiverem propriedade a perder, só serão consideradas seriamente como partes contratantes pela família imediata e vizinhos' (de Soto pp 54-5).

Deste modo, o risco de as pessoas serem despojadas da sua terra é fundamental para o sistema de de Soto de trazer o capitalismo até aos pobres. A privação de terra é, pelo menos para alguns, intrínseca à sua estratégia.

'A atribuição de títulos não constitui uma panaceia' adverte Hans Binswanger do Banco Mundial naquilo que parece ser um desafio directo a de Soto. O problema poderá residir no facto de de Soto ter uma experiência eminentemente latino-americana. 'Os sistemas comunais de posse são predominantes na maior parte dos países de África', refere Binswanger, e 'podem ter uma melhor relação custo-eficácia do que os títulos formais.' Ele acrescenta que 'muitos sistemas comunais de posse ... reconhecem os direitos de propriedade do utilizador se a terra tiver beneficiado de melhoramentos,' incentivando o investimento. Em vez de 'tentar privatizar os direitos relativos à terra para "modernizar" a posse de terra num ambiente com poucas condições para tal, os fazedores de políticas deveriam centrar-se no aumento da segurança dos direitos de propriedade, à luz dos constrangimentos existentes' (Deiningger & Binswanger 1999).

Implicitamente, Binswanger também desafia de Soto de outras maneiras. O Banco Mundial dá agora uma importância muito maior à equidade do que à eficiência, que em 1975 era prioritária. Ele adverte que a criação de um mercado de terra 'poderá ter um impacto negativo na equidade', embora a mais valia em eficiência relativamente aos sistemas comunais seja menor do que se se pensava anteriormente. Os títulos não melhoram o acesso dos pobres ao crédito em países como Moçambique, que não possuem estruturas legais nem a tradição de usar a terra como colateral e cuja densidade populacional é baixa, havendo menos pressão sobre a terra. Por último, ele faz notar que as hipotecas de terra nem sempre mobilizam o 'capital adormecido', como de Soto declara. De facto, o preço da terra aumenta para compensar a possibilidade de contrair empréstimos por conta da terra e os seus compradores terão que receber uma hipoteca para comprar a terra, não podendo, por isso, hipotecá-la mais tarde como forma de obterem capital operativo, como de Soto e os seus apoiantes assumem (Deiningger & Binswanger 1999).

Deste modo, a possibilidade de privação de terra, o recém-reconhecido sucesso da posse comunal e o facto de um mercado de terra não ser adequado a um país como Moçambique, são argumentos a favor da presente Lei de Terras e contra um sistema de posse livre. Em Moçambique, muitas pessoas acham que a posse livre e as hipotecas sobre a terra constituem a causa da privação de terra e da sua concentração num punhado de pessoas no Brasil. Várias pessoas fizeram alusão à crise no Zimbábue e às tentativas de redistribuição da terra e de restauração de um sistema mais próximo do de Moçambique. Falaram do medo de que um sistema de posse livre conduza ao mercado, levando assim à mesma situação que o colonialismo criou no Zimbábue, significando isso que, dentro de uma ou duas gerações, Moçambique poderia enfrentar a mesma crise de privação de terra que se regista hoje no Zimbábue. Tendo isto em mente, as teses do partido Frelimo ao VIII Congresso, em Junho de 2002, opunham-se à privatização da terra. Como dizia uma das suas primeiras declarações, a Frelimo 'luta para garantir o acesso de todos os cidadãos aos direitos fundamentais da dignidade, saúde, educação, acesso à terra e habitação.'

## **O ataque britânico a de Soto**

O último documento de discussão sobre a 'Política de Terras' do Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DfID) da Grã-Bretanha, lançado em Abril, é crítico em relação a de Soto e ao Banco Mundial ao mesmo tempo que apoia resolutamente a lei de terras de Moçambique, considerando-a 'inovadora' e um modelo que 'confere às pessoas locais direitos claros sobre a sua terra à luz da lei, com oportunidades para negociarem com investidores privados para efeitos de desenvolvimento' (DfID 2002).

Num ataque específico a de Soto, o documento diz, 'Não é provável que os títulos de posse livre respondam às necessidades de muitos dos pobres e, de um modo geral, o sistema de títulos não permitiu um acesso melhorado ao crédito formal.' Além do mais, 'os programas de atribuição de títulos incorrem no risco de as elites se apoderarem de terra à custa dos pobres, dando aos poderosos a oportunidade de reivindicar direitos absolutos de propriedade e de concentrar terra à custa dos membros mais fracos da comunidade.' O DfID sublinha o seu cometimento em relação aos mercados e a 'fazer com que sirvam os pobres'. Diz, no entanto, que 'o desenvolvimento de mercados formais de terra, em especial em zonas urbanas e peri-urbanas, pode penalizar ou excluir os pobres, por causa do acesso desigual, da especulação [e] do valor inflacionado da terra. ... A atribuição de títulos de terra introduz muitas vezes distorções no mercado ao simplificar e perturbar os padrões existentes de direitos relativos à terra e ao facilitar aos mais ricos o acesso individualizado a direitos de propriedade.' Adverte, por último, quanto ao problema especial causado pelo HIV/SIDA, que leva à venda de terra para cobrir despesas com o hospital e o funeral (DfID 2002).

Um estudo anterior do DfID mostrava que em África a atribuição de títulos de terra não havia melhorado o acesso ao crédito pelos pequenos proprietários, mas que nalguns países (como o Quénia) tinha, mesmo, aumentado a privação de terra (Quan 2000).

É muito pouco usual uma agência nacional de ajuda criticar o Banco Mundial, mas o documento do DfID ataca 'a reforma isolada da terra, movida por factores técnicos [e] os modelos pré-concebidos que não se centram efectivamente na redução da pobreza'. O DfID adverte que 'os que dão empréstimos poderão também impor condições, tais como os requisitos de introdução da posse livre ou os registos completos da terra – destinados a apoiar o funcionamento dos mercados de terra e os cenários macro-económicos desejados' (DfID 2002).

A alternativa do DfID baseia-se em direitos e equidade. Diz que 'um acesso à terra, seguro, protegido e suportável para os pobres, é um factor significativo de redução da pobreza. ... Há boas provas económicas segundo as quais uma relativa igualdade de acesso à terra e a outros bens encoraja um crescimento mais rápido e mais equitativo. Existem igualmente provas de que as pequenas propriedades agrícolas que são geridas pelo próprio dono e criam emprego a nível da família e da comunidade, utilizam a mão-de-obra de forma mais eficiente do que as grandes explorações agrícolas. ... A agricultura de pequena escala pode ser mais eficiente e constituir uma base mais equitativa para o crescimento agrícola' (DfID 2002).

### **Até que ponto a posse deve ser assegurada?**

O aumento da produtividade agrícola requer investimento para melhorar a terra e aqueles que pedem a sua privatização ou a existência de um mercado de títulos argumentam que nem indivíduos nem empresas investirão sem um título seguro. Várias pessoas disseram-me que os grandes investidores estrangeiros se tinham ido embora por não poderem estar certos da segurança da posse à luz do presente esquema, mas parece não passar de rumores. Apenas Hélder Muteia conseguiu dar um exemplo concreto, nomeadamente de uma empresa alemã que pretendia entrar com dinheiro juntamente com uma empresa moçambicana como parte de um projecto para ficar com um bloco de citrinos da Lomaco em crise, mas acabaram por dizer que só o fariam com garantias do governo. No entanto, 'se fossem donos da terra ainda cá estariam

agora.' É evidente que as laranjeiras são um melhoramento que pode ser hipotecado e vendido, por isso é difícil entender o problema.

O Vice-Ministro João Carrilho dá ênfase aos camponeses individuais avançados e defende como 'indispensável' que os camponeses que querem investir possuam títulos individuais e não se limitem a fazer parte de um título comunitário ou colectivo; eles precisam de uma absoluta segurança de posse. Não é necessário que os títulos sejam vendíveis, o que é possível à luz do presente sistema. Na verdade, Carrilho sugere um tipo de 'título comunitário' em que as comunidades criariam o seu próprio registo formal de títulos no qual registariam a ocupação permanente bem distinta da ocupação rotativa. Segundo Carrilho, isto bastaria para encorajar o investimento. A Lei de Terras (art. 13) permite, especificamente, que os indivíduos pertencentes a comunidades obtenham títulos pessoais das suas terras, embora, aparentemente, esta provisão ainda não tenha sido utilizada.

Carrilho defende que a posse implica uma evolução lenta. 'A cidade de Maputo não tem terra comunal' e, eventualmente, a maior parte da terra acabará por ser individual, mas isto levará muito tempo. Por isso, um título comunitário seria um bom ponto de partida.

## 6. Será que existe terra desocupada?

'O Censo Agrícola de 2001 mostra que, em Moçambique, 83%-90% da terra agrícola arável (não florestas) não estão a produzir nada' – Cynthia Rozell, USAID (Rozell 2002)

'88% da terra não estão ocupados' – Hélder Muteia (entrevista).

'Moçambique tem cerca de 37 milhões de hectares de terras para agricultura e actualmente estamos a utilizar apenas 4,5 milhões de hectares, o que significa que temos mais de 30 milhões de terras por cultivar e não faz sentido que nos agarremos à terra para inviabilizar o investimento.' Hélder Muteia (*Domingo* 8 de Julho de 2001).

'Moçambique tem muita terra fértil, virgem' – José Mucombo, chefe da DINAGECA (entrevista)  
As pessoas estão propositadamente a utilizar mal o Censo Agrícola quando dizem que 80% da terra se encontram livres. De facto, ele mostra que apenas 50% da terra arável não estão a ser usados. – José Negrão (entrevista)

'Em Nampula e Zambézia há terra desocupada – "terra de ninguém"' – funcionário de doador (entrevista)

Não existe "terra de ninguém" – funcionário superior do MADER (entrevista)

'Não existe terra livre; a comunidade passa de uma para a outra' – Ismael Ossemane, UNAC (entrevista).

Com poucas excepções, toda a terra se enquadra na ocupação costumeira pelo menos por uma comunidade e não há terra 'livre' entre as comunidades – posição da Campanha Terra, 25 de Novembro de 1999.

Trata-se, em parte, de uma confusão em termos de definição. Moçambique é menos densamente povoado que certas partes da África do Sul. Em Moçambique há grandes superfícies que podiam ser usadas de forma mais intensiva e outras igualmente significativas onde a população local poderia encorajar e apoiar o investimento, mas que não se encontram livres ou desocupadas. Em Moçambique, praticamente toda a terra 'pertence' a algum grupo ou indivíduo. A terra que parece estar livre várias aplicações, como fonte de lenha, de produtos silvestres ou como bacia hidrográfica ou espaço para futura exploração agrícola à medida que a comunidade cresce. 'Nunca encontrámos uma comunidade que diga que não quer investidores,' faz notar Ismael Ossemane da UNAC. Mas não é o mesmo que dizer que a terra não está a ser usada ou se encontra livre. Esta distinção torna-se importante na discussão sobre consulta, negociação e delimitação na secção 7.

'A terra que está livre é precisamente aquela em que as pessoas não querem investir,' comenta José Negrão. Ela existe em certas regiões do Niassa, longe das estradas e dos serviços, ou em zonas remotas de Gaza. 'Até em Nampula há terra livre. Mas está localizada no cimo das montanhas. Toda a terra útil é reclamada,' explica Domenico Liuzzi, director da Kulima.

Tal como João Carrilho propõe que se comece a apoiar os camponeses que se encontram mais próximos das estradas e das vilas, também as próprias comunidades e os potenciais investidores sabem que precisam de infraestruturas – estradas, água, electricidade, mercados, etc – para terem uma agricultura produtiva e rentável. Os investidores querem terra perto de serviços e essa já está a ser ocupada e utilizada pelas comunidades. A experiência com a Mosagrius demonstra isto de forma clara; depois de alguns problemas iniciais, a população local em Niassa mostrava-se satisfeita por ter agricultores sul-africanos a ficar com pouca terra usada e a investir nela. Mas o projecto falhou. A terra não tinha sido cultivada pela população local por se encontrar distante e os sul-africanos não conseguiam que os seus custos de transporte se situassem a nível razoável; por isso, só ficaram lá sete agricultores sul-africanos (AIM 14 de Novembro de 2001). O enorme projecto Blanchard, na província de Maputo, também nunca arrancou. E são muito poucos os agricultores brancos zimbabuianos que estão a passar a fronteira para a província de Manica. Um funcionário do MADER comentava: 'Estes projectos de grande notoriedade, de motivação política, não funcionam'.

## Planeamento do uso da terra

Os pontos de vista de Hélder Muteia sobre a terra não usada e sobre o investimento estrangeiro levaram-no, em Outubro de 2001, a anunciar um plano nacional de utilização da terra. 'O mapeamento nacional de utilização da terra irá facilitar o processo de uso e aproveitamento e vai reduzir a necessidade de consultas às comunidades, porque já teremos a situação real de cada parcela e a dos próprios camponeses. Haverá uma situação em que temos um planeamento da disponibilidade da terra e, então, poderemos reduzir grandemente o prazo de 90 dias de tramitação processual, talvez para um mês,' disse Muteia à imprensa (*Notícias* 23 de Outubro de 2001). E a mim ele disse que o governo pretende fazer consultas preliminares e seleccionar previamente a terra.

No princípio de Janeiro de 2002, Muteia propôs directamente à USAID um projecto-piloto de 1,3 milhões de dólares para o Plano Director de Uso da Terra, a ser levado a cabo pela DINAGECA em 20 distritos. Pretendia-se criar nestes distritos um impacto económico local atraindo um investimento significativo e prevenindo, antecipadamente, conflitos de terras. O exercício permitiria o mapeamento das zonas de desenvolvimento prioritárias, além dos usos presentes e possíveis. O director da DINAGECA sublinhou aos inquiridores que o exercício tinha como principal objectivo possibilitar aos investidores um acesso mais rápido à terra.

A proposta provocou alarido na comunidade de doadores, no governo e até no MADER. Os doadores ficaram zangados por a proposta ser feita directamente à USAID, completamente à margem da coordenação entre doadores do ProAgri ou do mecanismo do SWAP em cujo âmbito deve ser acordado todo o apoio exterior ao MADER.<sup>5</sup>

Por pressão de outros doadores a proposta foi catapultada para o quadro do ProAgri. Entretanto, embora a USAID goste de acelerar os procedimentos de investimento e de uso da terra, a sua resposta à proposta foi que Muteia não estava a enfatizar suficientemente a efectiva implementação da lei em vigor. Em vez de aceitar a proposta, a USAID disse ter reservado dinheiro para um projecto-piloto destinado a acelerar a atribuição de títulos de terra nas zonas rurais – muito diferente daquilo que Muteia sugerira.

Outros ministérios responderam zangados àquilo que viam como uma usurpação do planeamento do uso da terra por parte de Muteia. Tal responsabilidade cabe ao Ministério para a Coordenação

---

<sup>5</sup> O próprio ProAgri foi alvo de fortes críticas praticamente por toda a gente com quem falei. Um consultor sobre questões de terras que trabalha para uma ONG internacional fez referência ao facto de a maior parte dos representantes dos doadores no grupo de trabalho do ProAgri 'encontram-se desligados da realidade do mundo rural moçambicano'. Um consultor enviado pela sede de um doador comentava, 'O ProAgri revela uma cooperação formidável entre os doadores e tem uma contabilidade excelente, mas no terreno não há nada.' Um funcionário de uma entidade doadora comentava 'O ProAgri possui muito dinheiro para carros, computadores e viagens, mas pouco parece ir para os agricultores.'

da Acção Ambiental – MICOA, que integrou o antigo Instituto Nacional de Planeamento Físico (INPF) numa nova Direcção de Planificação. O MICOA, por exemplo, já tinha encetado em zonas costeiras experiências de planeamento do uso da terra baseada na comunidade. A proposta apresentada à USAID sugeria, especificamente, que o plano identificasse as áreas prioritárias de extracção mineira, o que cabe, claramente ao Ministério dos Recursos Minerais e Energia. Em Abril, o Ministro para a Coordenação da Acção Ambiental, John Kachamila, respondeu criando a sua própria Comissão Inter-ministerial de Preparação de uma Lei do Planeamento Territorial e convidou Muteia a participar na sua comissão.

A proposta à USAID gerou críticas dentro do MADER por ser vista como uma extensão da política de simplesmente demarcar terras e esperar por investidores estrangeiros. 'Se a divisão em zonas se limita a criar espaço para os investidores, então é um completo disparate,' comentava um funcionário. Para ser eficaz, toda a divisão em zonas deve estar ligada ao envolvimento da comunidade e requer, de facto, a delimitação de terras comunitárias (ver nova secção), assim como o desenvolvimento de estradas, mercados, etc. Doutro modo, não passa de mais um Mosagrius.

No entanto, apesar da rejeição da USAID e de muitas outras queixas, em Abril de 2002 a DINAGECA referiu como sua prioridade máxima para 2002 a elaboração de um projecto piloto em 20 distritos do 'Plano Director de Uso da Terra como instrumento fundamental que irá assegurar o acesso rápido à terra.' Com este plano 'pretende-se, acima de tudo, criar um impacto local através de uma maior atracção do investimento privado' (DINAGECA 2002).

### **'Terras comunais' e privação de terra**

Há três termos que parece serem utilizados alternadamente: divisão em zonas, classificação e planeamento do uso da terra. Mas, tanto entre os doadores como no MADER, tem havido o receio de que isto pudesse ser visto num sentido muito estrito e dividiu simplesmente o campo em zonas comunitárias e zonas comerciais de desenvolvimento, sendo as primeiras à semelhança das 'terras tribais' ou 'terras comunais' da época colonial britânica. Também há a preocupação de que a divisão em zonas seja considerada segundo o velho sentido socialista de planificação central, de tentar identificar zonas para arroz, zonas para gado, etc. etc., em vez de dar aos investidores em desenvolvimento uma maior flexibilidade para poderem decidir o que pretendem fazer com a terra.

Há um excelente *Manual de Delimitação de Terras das Comunidades* (Comissão Inter-Ministerial, 2000), escrito pelo Secretariado Técnico da Comissão Inter-Ministerial de Revisão da Lei de Terras, com o apoio da FAO e envolvendo ONGs ligadas à problemática da terra e técnicos de cursos de formação do SPGC. O Manual refere especificamente que o governo rejeitou o conceito de 'fronteiras fechadas' segundo o qual a comunidade tem acesso exclusivo à pequena área que efectivamente cultiva e optou por 'fronteiras abertas' em que as comunidades controlam uma área maior e podem convidar investidores ou outras pessoas como parceiros de desenvolvimento. A divisão em zonas ou planeamento do uso da terra, segundo a descrição inicial do Ministro, assemelha-se ao sistema de fronteiras fechadas, criando reservas tribais sob controlo local e áreas de investimento sob controlo do governo central.

Neste momento, os agricultores camponeses encontram-se na sua maioria limitados àquilo que conseguem cultivar exclusivamente à mão, com a enxada. Uma simples mecanização aumentaria a quantidade de terra que podem cultivar. Com efeito, a abordagem de fronteiras fechadas assume que isto não irá acontecer, que os camponeses podem estar confinados a uma área restrita e que o crescimento da produção camponesa terá lugar mais através da intensificação do que da expansão. Também parte do princípio de que, à medida que a população aumentar, a maioria dos jovens encontrará emprego fora da terra. 'Moçambique não pode dar-se ao luxo de possuir um exército de gente sem terra. Não temos maneira de absorver noutras zonas nem podemos transformar-nos num Zimbabue ou numa África do Sul. Por isso, a terra rural deve manter-se em mãos comunitárias,' defende Arlindo Chilundo, chefe do Núcleo de Estudos da Terra e Desenvolvimento da Universidade Eduardo Mondlane.

Apesar de a maior parte dos doadores do ProAgri querer que o MADER faça mais pela promoção e aceleração do investimento, os seus pontos de vista sobre a divisão em zonas são mais ambíguos – precisamente pelo receio de que se venha a criar reservas de estilo colonial.

## 7. Delimitação e consulta

As comunidades recebem direitos de ocupação sobre vastas (embora não claramente definidas) áreas de terra o que lhes dá um poder considerável. Devem ser ‘consultadas’ à cerca de qualquer desenvolvimento proposto para a sua zona e têm direito a que a sua terra seja ‘identificada’ e registada. Eis as secções relevantes da lei e dos regulamentos:

- ‘O processo de titulação do direito de uso e aproveitamento da terra inclui o parecer das autoridades administrativas locais, precedido de consulta às respectivas comunidades, para efeitos de confirmação de que a área está livre e não tem ocupantes’ (Lei de Terras 19/97 art. 13).
- ‘Quando necessário ou a pedido das comunidades locais, as áreas onde recaia o direito de uso e aproveitamento da terra adquirido por ocupação segundo as práticas costumeiras, poderão ser identificadas e lançadas no Cadastro Nacional de Terra, de acordo com os requisitos a serem definidos num Anexo Técnico’ (Decreto no 66/98 art 9).

### Investidores e consulta

Antes de ser atribuído ao investidor o direito de uso da terra e o documento do título, tem que haver uma ‘consulta’ à comunidade local. José Mucombo, director of DINAGECA, defende que ‘em termos práticos, a terra pertence à comunidade. Se esta rejeitar uma proposta, o investidor privado não pode entrar. A comunidade tem o poder de veto.’

O relatório da consulta tem que ser ‘assinado por um mínimo de três e um máximo de nove representantes da comunidade local’ (Decreto nº 66/98 art. 27). Diferentemente do processo de delimitação, os termos ‘consulta’ e ‘representante’ não se encontram definidos na lei e regulamentos. Em 1999 a DINAGECA emitiu instruções sobre a maneira de fazer consultas. Um primeiro encontro realiza-se com o administrador de distrito, o requerente de terra, o Serviço Provincial de Geografia e Cadastro (SPGC) e ‘uma maioria de membros da comunidade’. Explica-se os direitos da comunidade e apresenta-se a proposta e a reunião selecciona entre 3 e 9 pessoas. Esses representantes encontram-se uma segunda vez com o administrador, o requerente e o SPGC, devendo todos assinar a acta da reunião e qualquer acordo final.

As instruções parecem boas e parece ter havido algumas consultas razoáveis, mas muitas delas foram conduzidas de forma deficiente e violaram as instruções. Eis três exemplos de sucesso parcial:

- Diz-se que em Maganja uma comunidade negociou com três empresas florestais diferentes e escolheu a que oferecia as melhores condições – 8 postos de trabalho pagos como guardas florestais, com bicicletas e um acordo segundo o qual não fazia cortes nas zonas sagradas. Há um relatório sobre uma negociação semelhante sobre florestas em Goba.
- No Guruè, província da Zambézia, Rachel Waterhouse e Carla Braga dão conta de um exemplo em que um investidor privado chegou com uma ‘credencial’ do governador e pediu uma determinada parcela de terra para pastagem. A comunidade recusou e o juiz do tribunal distrital apoiou-a (Waterhouse 2000).
- Em Namialo, província de Nampula, César Tique (2002) reporta uma situação em que uma comunidade tinha que decidir se dava 700 hectares a um agricultor privado português ou a uma associação de agricultores pequenos e médios locais; em ambos os casos queriam expandir a produção de algodão. Os régulos optaram pelo agricultor privado, não só por considerarem a associação como um concorrente pelo poder, mas também porque o agricultor privado oferecia empregos e inputs para o cultivo de algodão pelos camponeses. Se foram os régulos que, de facto, tomaram a decisão e não um comité eleito, então as normas de consulta

foram violadas. Também se pode discordar da escolha e da sua relação com lutas históricas pelo poder, mas pelo menos a escolha foi ponderada.

Embora se parta do princípio de que as consultas envolvem dois encontros separados, a maior parte parece ter sido realizada de forma precipitada e apenas com um único encontro, alguns de apenas 20 minutos e mal registados. Maria da Conceição Quadros (2002), directora do Secretariado Técnico da Comissão Inter-Ministerial de Revisão da Lei de Terras, assinala que alguns exercícios de consulta foram 'extremamente rudimentares. Segundo se sabe, em certos casos as equipas dos serviços de cadastro vão ao distrito em causa, informam rapidamente a comunidade e recolhem as 3-9 assinaturas necessárias. Em meia dúzia de horas decide-se o futuro de consideráveis recursos de terra para os próximos 50 ou 100 anos.'

Ela cita o exemplo de uma empresa que em 1999 requereu 2000 hectares para cajueiros e coqueiros e 1000 para pastagem e onde seriam empregadas 20 pessoas não qualificadas. O relatório do SPGC refere que a terra não se encontrava ocupada, embora também dissesse que havia lá cajueiros e mangueiras e 'machambas' familiares (o que dá a entender que estava ocupada). Fez-se um encontro de consulta com o administrador distrital, o chefe do SPGC e 93 habitantes locais. O encontro chegou à conclusão de que a terra tinha muitas 'machambas' locais e algumas casas. No entanto, por causa dos empregos a comunidade estava preparada para deixar avançar os 2000 hectares de árvores, mas não o gado em virtude de este poder destruir as suas 'machambas'. De repente, em Março de 2001, o requerente fez saber que a comunidade tinha concordado com todo o projecto, depois de ter pago 62,3 milhões mt (na altura 3500 dólares) de indemnização – comprando terra por pouco mais de 1 dólar por hectare. Mas o mais interessante é o facto de terem sido dados montantes diferentes às várias pessoas – 29 receberam em média 25 dólares cada, 6 receberam 55 cada e 18 uma média de 130 dólares cada.

Na Zambézia apenas se realizaram 137 consultas a comunidades rurais e só nalguns a proposta foi rejeitada (Norfolk 2002). Mas foram passados 1141 títulos para 570.012 hectares e um estudo em curso na Zambézia indica ter sido aprovado um número significativo de pedidos sem consulta à comunidade.

Em última análise, o administrador de distrito tem muito poder no processo de consulta. É ele, ou ela, que faz o relatório final. Nalguns casos, os administradores sofrem tantas pressões vindas de cima no sentido de encorajarem o investimento, que obrigam as comunidades a concordar com os projectos. Arlindo Chilundo, do Núcleo de Estudos da Terra e Desenvolvimento (NET) conta a história de um administrador que foi até à comunidade com um investidor que tinha planos para um projecto turístico, dizendo-lhe simplesmente 'Este homem vai usar esta terra e eu não quero problemas.' As pessoas perderam a terra e as árvores, disse Chilundo. Em Mafavuka, Namaacha, província de Maputo, um grupo missionário recebeu terra reivindicada pela população local. O administrador convocou uma reunião com a comunidade e disse-lhe simplesmente: 'você podem estar zangados, mas eles vão ficar.' Apesar de artigos na imprensa e da pressão da UNAC, o problema ainda não foi resolvido (Kanji 2002).

Chilundo chega a uma dura conclusão: fingimos que aplicamos a lei, mas na prática despojamos as comunidades locais.

## Reconhecimento das terras comunitárias

A 'delimitação' define-se como a 'identificação dos limites das áreas ocupadas pelas comunidades locais ou pelas pessoas singulares nacionais que, de boa fé, estejam a utilizar a terra há pelo menos dez anos, incluindo o lançamento da informação no Cadastro Nacional de Terras' (Diploma Ministerial nº 29-A/2000 Art. 2 Definições).<sup>6</sup> Em 2000, foi lançado um anexo técnico à lei de terras para mostrar como é que se faz. Começa com um 'diagnóstico participativo' em que a

---

<sup>6</sup> A 'demarcação' define-se como a 'transferência, para o terreno, da informação contida no esboço e sua memória sobre os limites duma parcela, no âmbito de um processo de titulação.'

comunidade fala da sua história, do uso da terra e dos recursos naturais, das condições especiais de ocupação, da dinâmica da população e dos possíveis conflitos e métodos de resolução. Vários grupos fizeram ‘mapas de participação’ rudimentares. A equipa que faz a delimitação funde-os num esboço traçado num mapa topográfico oficial e elabora um relatório escrito definindo as fronteiras da terra comunitária com base em cursos de água, estradas e mesmo árvores e montes de pedras. Pede-se à equipa que trabalhe com um amplo segmento da comunidade – tanto homens como mulheres e representantes de ‘diversos grupos socio-económicos’ – assim como com pessoas de comunidades vizinhas. O relatório final, com o esboço e as explicações sobre as fronteiras, deve ser assinado por representantes da comunidade – ‘homens e mulheres, no mínimo de três e no máximo de nove, escolhidos em reuniões públicas’ – assim como por representantes das comunidades vizinhas, mais o administrador distrital. Depois disso, o relatório é enviado para o cadastro de terras. Em seguida, o Serviço Provincial de Geografia e Cadastro (SPGC) emite um certificado (Diploma Ministerial nº 29-A/2000).

Segundo o anexo técnico, a delimitação deve ser feita onde existem conflitos de terras ou recursos naturais, quando há interesse na terra para efeitos de investimento ou desenvolvimento e a pedido das comunidades locais. O anexo estipula que, no caso de conflito, as autoridades locais decidem quem paga e, no segundo caso, é o candidato a investidor que paga (Diploma Ministerial nº 29-A/2000 Art 7). O anexo não especifica a quem deve caber o pagamento no terceiro caso, mas José Mucombo, director da DINAGECA, disse que se uma comunidade requerer a delimitação, é ela que deve cobrir todos os custos. Conceição Quadros (2002) mostra-se crítica em relação a esta resposta: ‘A preocupação em processar rapidamente os pedidos dos investidores de direitos relativos à terra não é equivalente ao nível de preocupação em registar as terras comunitárias.’ E Simon Norfolk (2002) e Harold Liversage do Projecto de Desenvolvimento Agrícola da Zambézia defende um ponto, óbvio, segundo o qual, deste modo, o direito de registar os direitos relativos à terra ‘continua fora do alcance da vasta maioria das comunidades rurais.’

As delimitações não se fazem sem problemas. As tentativas iniciais de delimitação foram demasiado apressadas. No Niassa, quando o serviço provincial de geografia e cadastro (SPGC) mapeou pela primeira vez a terra comunitária, na altura em que estava a ser dada terra aos sul-africanos do Mosagrus, as comunidades receberam terras ao longo da estrada e os novos investidores no interior. Mas o SPGC limitou-se a dar às comunidades uma faixa de 3 km de largura, de cada lado da estrada. A comunidade disse que a sua terra ia dar a um rio, mas os técnicos do SPGC disseram que elas estavam a pedir ‘demais’ e rejeitaram a reclamação. Ao perder o acesso ao rio, a comunidade perdeu também os seus direitos de pesca e, por consequência, a sua segurança alimentar. O SPGC cometeu dois erros; em primeiro lugar, deveria ter aceite o que a comunidade declarou e em segundo deveria ter registado o direito de a comunidade ver assegurado o seu acesso ao rio.

Entretanto na Zambézia, a ORAM fez as suas delimitações iniciais apressadamente, o que levou a erros e a discussões inadequadas entre comunidades vizinhas.<sup>7</sup> Pelo menos num caso, depois de a delimitação ter sido aprovada, uma comunidade vizinha disse que não fora consultada e discordou. Noutros casos, o pessoal da ORAM ignorou por completo os títulos emitidos para uma área reclamada pela comunidade (Vicente 2000). ‘O pessoal da ORAM nem sempre cumpriu os procedimentos de registo da terra e o SPGC pegou nos ‘atalhos’ como desculpa para não respeitar os direitos da comunidade’ (Kanji 2002).

Uma delimitação piloto, realizada em Monapo, província de Nampula, também registou problemas. E, a princípio, alguns administradores distritais não se mostraram muito dispostos a cooperar.

A partir destes erros iniciais a posição melhorou, em virtude da publicação do anexo técnico e do *Manual de Delimitação de Terras das Comunidades*, assim como da reciclagem de 120 técnicos (do SPGC e de ONGs), como parte da elaboração do *Manual*. Os encontros com os

---

<sup>7</sup> Discute-se se isto foi da responsabilidade da ORAM, do patrocinador Visão Mundial, ou do financiador DFID.

administradores distritais, para esclarecimentos sobre o processo, também constituíram uma ajuda. Isto fez com que as pessoas que tratavam das delimitações ficassem mais esclarecidas quanto aos direitos das comunidades. No entanto, as atitudes do pessoal do SPGC e de outros funcionários do governo local continuam a ser muito variáveis; para alguns, a consulta e a delimitação servem apenas para abrir caminho ao investimento, enquanto outros têm um verdadeiro sentido de protecção dos direitos dos camponeses. Neste momento, tanto em Nampula como na Zambézia, o SPGC aceita delimitações organizadas por ONGs assim como as delimitações amplas aprovadas a nível provincial.

Várias pessoas disseram-me que estimavam em cerca de 100 as comunidades que viram as suas delimitações reconhecidas a nível distrital ou provincial.<sup>8</sup> Parece não ter sido rejeitada nenhuma delimitação a nível provincial, embora um administrador de distrito se tenha recusado a concordar com uma em que a comunidade tentava reclamar parte de uma plantação comercial já muito antiga.

Praticamente todas as comunidades possuem terras dentro das suas fronteiras que estão a ser usadas por forasteiros – trata-se de títulos passados recentemente ou antigos, ou simplesmente de terra que há muito tempo está a ser cultivada. Uma investigação em curso na Zambézia constatou que, em algumas comunidades, cerca de metade da terra tinha títulos emitidos a favor de empresas e indivíduos; revelou-se bastante difícil compilar uma lista de ficheiros do SPGC divergente do conhecimento local. Em muitos casos, há sobreposições nesses títulos, o que gera ainda mais confusão.

Um outro problema diz respeito a terras não usadas há muito tempo, mas que, oficialmente, ainda são privadas; é o caso das ‘machambas’ estatais privatizadas que, por seu turno, eram, em muitos casos, explorações agrícolas coloniais abandonadas. Isto aconteceu pelo menos na Zambézia (Boror, Madal, Emochá), Nampula e Maputo. Na verdade, há exemplos de pessoas que compram partes de empresas privatizadas simplesmente para terem acesso a terras de que não há memória terem sido usadas por empresas; as próprias comunidades também não se lembram de que tenham, alguma vez, sido atribuídas a essas companhias. Na Zambézia, a terra abandonada por colonos na altura da independência foi tomada por grupos que incluem figuras proeminentes da Frelimo, incluindo Bonifácio Gruveta, provocando conflitos com os habitantes locais e que mereceram cobertura mediática (Norfolk 2000). A regra da ocupação de boa fé por 10 anos deveria ser aplicada em muitos destes casos, mas é difícil fazê-la cumprir quando se dá terra a alguém como parte de uma privatização, sem se consultar a comunidade.

## **8. Delimitação a que custo?**

A delimitação é, provavelmente, a única maneira de dar poder real a uma comunidade. Tem, no entanto, um custo é elevado, não só em termos de tempo e de dinheiro, mas também porque a delimitação aviva velhas disputas e suscita expectativas.

São dois os argumentos a favor da delimitação. Primeiro, altera dramaticamente a posição da comunidade. Sem um certificado ou título, ela só tem que ser ‘consultada’ e o investidor obtém então um título de 50 anos pela terra e a comunidade deixa de ter influência. Quando a comunidade possui um certificado, qualquer potencial investidor tem que negociar com ela para obter um arrendamento e o Estado deixa de desempenhar o papel de intermediário. Teoricamente, a posse de um certificado aumenta consideravelmente o poder de a comunidade negociar com o investidor um compromisso ainda vigente e abre caminho a uma verdadeira parceria.

Segundo, como a DINAGECA trabalha no sentido de acelerar as consultas e poder aprovar os títulos no prazo de 45 dias, ainda fica menos tempo para a necessária preparação, ajudando a comunidade a discutir a sua terra e potenciais utilizações. Isto significa que a consulta se faz de

---

<sup>8</sup> Embora eu só consiga identificar 37 na Zambézia e 18 em Nampula, falaram-me de uma quantidade suficientemente grande de outros para que o número de 100 possa ser uma boa estimativa.

forma isolada a uma comunidade totalmente impreparada. Só o processo muito moroso de delimitação permite que a comunidade decida sobre a terra disponível para investidores de fora, o tipo de investimento aceitável e com que pagamento contar.

O Projecto de Desenvolvimento Agrícola da Zambézia corrobora esta abordagem com dois argumentos. Pelo lado da comunidade, defende que a delimitação comunitária deve ‘ocorrer antes da aprovação de concessões de terra. É muito pouco provável que se possa fazer uma consulta adequada à comunidade sobre um pedido de concessão de terra a não ser que a comunidade, a sua liderança, fronteiras e vizinhos tenham sido devidamente identificados, um processo que, efectivamente, significa delimitação de terra comunitária’ (ZAPD 2000). Pelo lado do investidor, Simon Norfolk (2000) do ZAPD comenta que ‘o perfil e a natureza dos actuais investidores na Zambézia são de tal ordem que não permitem convencê-los com facilidade a entrar em acordos de parceria com comunidades locais a menos que sejam “forçados” a isso para conseguirem um primeiro acesso à terra ou a recursos naturais.’

É claro que o país não pode dar-se ao luxo de delimitar toda a terra antes de autorizar o investimento. Mas, assim como o programa proposto de divisão em zonas (secção 6) se dirigiria às áreas de investimento mais obviamente prioritárias, também a delimitação poderia começar nessas áreas. E se a divisão em zonas fosse bem feita (em vez de levantamentos rápidos), levaria, provavelmente, tanto tempo como a delimitação.

## **Surgimento e resolução de conflitos**

Os exercícios de delimitação mostraram a ocorrência em quase todas as zonas de desacordos, ou mesmo de autênticos conflitos, por causa da terra, de recursos naturais como pastagens e bosques, bem como entre aqueles que reivindicam o poder tradicional. Alguns destes conflitos têm décadas, enquanto outros reflectem as deslocções populacionais massivas provocadas pela guerra, em que muita gente não voltou para donde tinha saído. Nas zonas comunitárias também existem títulos individuais em conflito.

Desenvolveu-se com frequência um *modus vivendi* segundo o qual a discordância não constitui problema e o processo de delimitação introduz, de repente, o conflito no dia-a-dia. Na melhor das hipóteses tais conflitos acabam por ser resolvidos. Às vezes, é através de encontros de anciãos que conseguem ligar o uso da terra à era colonial e, frequentemente, chegar a acordo quanto à história. Nalguns casos, a solução é registar a terra comum como propriedade conjunta de mais do que uma comunidade. Mas alguns mostram-se de resolução mais difícil e a verdade é que a delimitação gera, de facto, tensão local e conflito.

Um exercício de delimitação realizado em Manica trouxe à superfície disputas complexas entre régulos e entre fumos concorrentes, algumas das quais datando da era colonial. A primeira tentativa de delimitação de uma área de Chazuca foi com um irmão de um régulo que aceitou a fronteira colonial, mas que, posteriormente, acabaria por ser rejeitada por alguém que se intitulava o verdadeiro régulo (Chidiamassamba 2001).

Todavia, nalguns casos a delimitação resolveu, de facto, conflitos. Em Manica havia duas disputas diferentes entre fumos, uma por causa da terra e outra por causa da floresta para produção de carvão. As duas ficaram resolvidas quando os dois fumos e respectivas comunidades se encontraram para o exercício de delimitação (Chidiamassamba 2001). Em Nicoadala, Zambézia, pelo menos duas pessoas concordaram em não requerer terra numa zona que estava a ser delimitada pelas comunidades.

A equipa de Manica comenta que ‘este processo [de delimitação], se por um lado pode influenciar o renascer de conflitos, aparentemente resolvidos, entre diferentes intervenientes na utilização dos recursos naturais, por outro lado, também os leva ao diálogo.’ Em Pindanyanga, o processo de delimitação pôs fim a conflitos por causa de recursos, mas também ajudou a juntar pessoas que há muito tempo se recusavam a falar umas com as outras e terá, eventualmente, facilitado uma solução (Chidiamassamba 2001).

Há igualmente uma série de conflitos amargos entre comunidades e pessoas que reclamam grandes parcelas de terra. Alguns já vêm do tempo das ‘machambas’ estatais e das deslocações populacionais provocadas pela guerra e a lei não parece fornecer um quadro para a resolução de disputas. Conflitos há que datam da era colonial, com as comunidades a tentar reivindicar terra que lhes foi arrancada para plantações nas décadas de 1920 e 1950.

Eduardo Nhabanga, do Fórum para a Natureza em Perigo, descreve um conflito existente em Catuane, província de Maputo. Um quadro senior da Frelimo recebeu terra como parte da privatização de uma fazenda de gado que não funcionava há 20 anos e que era estava a ser usada pela comunidade. Essa pessoa disse ter recebido 2500 hectares de terra da fazenda estatal, mas quando a ONG investigou o caso constatou que estava a reivindicar 2500 hectares adicionais, que não fazem parte da propriedade estatal. Dos 5000 hectares, a comunidade reivindicava 3000 de pastagens e lagos. Em Março de 2002 houve um encontro com 50 pessoas da comunidade, essa mesma pessoa e o administrador distrital, mas o problema não ficou resolvido e logo depois eram construídas vedações a cortar o acesso da comunidade aos lagos e florestas. Isto é claramente ilegal, já que o regulamento da lei garante o acesso às fontes de água (Decreto nº 66/98 art. 14). A comunidade não contou com qualquer apoio por parte do administrador local, que poderá ter tido medo de desafiar um membro proeminente da Frelimo.

Outro exemplo é o caso de um grande projecto florestal estatal do fim dos anos 1970, agora privatizado. A comunidade local estava a usar parte da floresta e o novo dono tentou expulsá-la; a comunidade respondeu queimando parte da floresta. Com ajuda exterior, fez-se a delimitação comunitária e concluiu-se que, efectivamente, parte da floresta tinha sido plantada numa zona comunitária. Com a concordância dos dois lados, foi possível começar a discutir a maneira de ambos interagirem sobre esta parte da floresta.

### **Quando tempo demora?**

Presentemente, o governo está empenhado em completar dentro de 90 dias todo o processo de emissão de títulos de terra, o que é de certa maneira sensato, pois os pedidos anteriores levavam anos a processar, o que criava enormes possibilidades de corrupção. Mas esses 90 dias incluem a consulta à comunidade.<sup>9</sup>

O Ministro Hélder Muteia disse-me que algumas pessoas querem que as coisas levem muito tempo e por isso há que discutir e consolidar antes de se avançar. Dantes, levava-se um ano para falar com a comunidade, o que, segundo Muteia não resulta, tendo havido muita resistência quando se decidiu reduzir o tempo de espera para 90 dias. ‘As pessoas diziam que a consulta levava seis meses. Eu disse que não. E certificamo-nos de que os pedidos são processados em 90 dias’, acrescentou o Ministro. O director da DINAGECA, José Mucombe disse-me que quer reduzir esse período para 45 dias e que isso constitui uma prioridade da DINAGECA para 2002. De facto, o plano da DINAGECA para este ano destaca repetidamente a necessidade de ‘acelerar’ o acesso à terra como uma forma de encorajar o investimento (DINAGECA 2002).

No entanto, toda as pessoas que trabalham com as comunidades afirmam que se trata de um processo longo, moroso, baseado em contactos regulares e múltiplas visitas – e não só numa ‘consulta’ de 20 minutos com os chefes. Um consultor moçambicano comentava: ‘A comunidade passar do conhecimento sobre o local onde vive para a situação de estar organizada e fazer algo por um uso mais eficiente da terra, vai um grande passo. É preciso muito trabalho para levar as pessoas a pensar nos direitos relativos à terra e na maneira de a utilizar.’ Também requer uma considerável negociação dentro da comunidade, entre vários grupos de interesse. As disputas locais no seio das comunidades e entre comunidades vizinhas parecem constituir a principal razão da demora. Não consegui encontrar ninguém que tivesse feito uma efectiva delimitação sem visitas regulares à comunidade ao longo de mais de um ano e algumas não ficaram

---

<sup>9</sup> Não existe qualquer compromisso de a Avaliação do Impacto Ambiental, exigida para os grandes projectos, ser aprovada no prazo de 90 dias e talvez não venha a ser possível.

resolvidas em dois anos de trabalho. A delimitação exige um trabalho intensivo, envolvendo muitas pessoas no processo de levar a comunidade a fazer o mapa do seu território, o que é dispendioso.

Em consequência do processo de delimitação constitui-se, muitas vezes, uma comissão ou conselho formal sobre a terra, que se mantém activo depois da delimitação. Contudo, algumas ONGs internacionais têm vindo a forçar a organização desse tipo de conselhos. Os participantes a uma conferência realizada na Beira em Junho de 2001 sobre a consulta às comunidades locais, organizada pelo Secretariado Técnico da Comissão de Revisão da Lei de Terras, advertiu contra 'a existência de conselhos impostos por pressões externas e cujo papel não esteja claro' (Reunião Nacional 2001).

### **Quanto custa?**

Na opinião de Mucombo a delimitação é muito dispendiosa. Ele é pela delimitação da terra apenas onde há conflitos. 'Doutro modo, é um desperdício de dinheiro. Seria melhor utilizá-lo para melhorar a vida da comunidade.' E prossegue dizendo que, como a comunidade tem poder de veto nas consultas, não é preciso que a delimitação seja uma prioridade. Além do mais, ele aceita que os investidores exijam infraestruturas como é o caso das estradas, por isso, não vê a necessidade de delimitar áreas distantes das rodovias.

Várias agências internacionais estão a pagar a ONGs nacionais para fazerem delimitações, principalmente nas províncias de Nampula, Zambézia e Manica. Em Nampula, a igreja católica também se encontra envolvida.

A ONG moçambicana Kulima, subsidiária da ONG italiana Cevitem (Centro Sviluppo Terzo Mondo), tem trabalhado em quatro distritos da província de Nampula e já teve 18 delimitações de terra comunitária reconhecidas (até agora apenas 2 obtiveram títulos formais), num total de 95.511 hectares. Os custos são elevados em virtude de o processo de análise da comunidade e a elaboração do esboço de plano exigir um trabalho intensivo. A transferência deste esboço para mapas, com vista a uma demarcação formal, também leva muito tempo, mesmo com sistemas GPS portáteis. De acordo com Domenico Liuzzi, director da Kulima, em três anos a organização já gastou 200.000 dólares nestas 18 demarcações de terra, cerca de 1% da superfície de Nampula. Só o equipamento custa 150.000 dólares. Quando há equipamento disponível, os números da Kulima sugerem que uma consulta à comunidade custa cerca de 2000 dólares e a demarcação final, em detalhe, outros 600.

Com base em 21 experiências piloto, em curso quando o anexo técnico estava a ser elaborado, Chris Tanner estimou o custo por comunidade entre 2000 e 6000 dólares. A ORAM calculou em 300 dólares por comunidade o custo da delimitação, mas parece que esta estimativa excluía alguns dos custos reais (Vincente 2000).

Isto permite uma estimativa aproximada do custo da delimitação das comunidades à escala nacional. De um modo geral, parece que as comunidades rurais estão a ser definidas em termos das áreas que se encontram sob jurisdição dos vários régulos ou de outros chefes, com referência a mapas da era colonial (embora não seja necessário, pois as comunidades podem auto-definir-se de outras maneiras). Isso daria a entender que Moçambique possui vários milhares de comunidades e que a delimitação custaria entre 10 e 30 milhões de dólares. Se fosse distribuída por 10 anos, representaria 2-6% do orçamento do MADER. Poder-se-á argumentar que ao fazer primeiro a delimitação se encorajaria, efectivamente, o investimento, pois reduzir-se-iam os conflitos e isso poderia ser considerado um pré-investimento necessário por parte do governo e dos doadores.

### **À espera de que aconteça alguma coisa**

Uma equipa de Manica comentava que, em primeiro lugar, era difícil envolver as comunidades no processo, mas que quando tal acontecia, ficavam na expectativa quanto aos resultados, sonhando com grandes investimentos e apoios. (Chidiamassamba 2001).

A delimitação é vista como preventiva, para que as comunidades possam exigir mais do que uma simples consulta. Mas o que é que acontece depois de a terra ter sido delimitada? Demasiadas vezes, nada e as comunidades sentem que perderam o seu tempo com mais uma 'promessa' de desenvolvimento não cumprida.

Vitor Muchanga, investigador do Núcleo de Estudos da Terra e Desenvolvimento, falou da sua experiência de voltar a locais onde haviam realizado delimitações piloto e cuja população esperava que acontecesse algo mais após a delimitação da terra; no entanto, um ano depois, praticamente já se tinham esquecido. Afinal não passava de gente de fora a deitar abaixo marcos de fronteiras que as pessoas já conheciam, por isso não fazia diferença. A delimitação parece não trazer benefícios práticos – as comunidades pobres não têm acesso a fontes de investimento ou ao crédito. E pior ainda, alguns processos de delimitação vieram reavivar velhos conflitos entre régulos.'

Contudo, nalgumas zonas o processo de delimitação alargou a maneira de ver as coisas das pessoas e os conselhos então criados mantiveram-se activos. Chris Tanner comenta que nas zonas onde as delimitações foram bem feitas e onde as ONGs tiveram uma presença consistente, o impacto em termos de desenvolvimento humano é impressionante. Um impacto que, segundo Tanner, se reflecte num maior sentido de organização comunitária, na consciência dos direitos e numa percepção muito maior dos recursos comunitários e do seu potencial. São, como diz Chris Tanner, 'inputs importantes para o processo de desenvolvimento rural.'

## 9. Negociação e combate à passividade

O anexo técnico ao regulamento sublinha que a delimitação e demarcação de comunidades não evita outras actividades económicas, mas que estas só podem ser realizadas com o consentimento da comunidade (Diploma Ministerial n° 29-A/2000 art. 3). A campanha terra lançou um cartaz dizendo 'A comunidade pode assinar contratos' e mostrando um investidor sentado à secretária com os camponeses. Embora o certificado ou documento de título dê à comunidade poder real para negociar com potenciais investidores, não existem exemplos de que isto, de facto, acontece. Não foram assinados quaisquer contratos. E só ouvi falar de uns poucos casos em que as comunidades estão de facto a pensar em negociar com investidores.

A Direcção Nacional de Florestas e Fauna Bravia, do MADER, tem vindo a trabalhar com a FAO na promoção do 'planeamento participativo do uso da terra' em que as comunidades identificam zonas de potencial investimento. Na província de Maputo, perto do novo Parque Trans-fronteiriço do Grande Limpopo, o governo e os doadores têm-se preocupado com os direitos locais relativos à terra. Uma comunidade, apoiada em dinheiro por doadores, quer demarcar 10.000 hectares e tentar encontrar depois um operador que utilize a terra como fazenda para a criação de animais de caça, garantindo, assim, emprego e um fluxo permanente de rendimento. Em Malema, província de Nampula, uma comunidade situada numa zona onde, no tempo colonial, houve extracção de águas-marinhas e de outras pedras semi-preciosas, afirma conhecer a localização de mais pedras; criou uma associação e gostaria de retomar a extracção mineira. Quer ajudar a demarcar a sua área e está à procura de uma ONG que a possa apoiar na identificação de uma empresa mineira disposta a entrar em parceria com ela. Fala-se de uma história semelhante em Mocubela, Zambézia (Norfolk 2000).

Vitor Muchanga, investigador do Núcleo de Estudos da Terra e Desenvolvimento, faz referência a comunidades de Boane e Nhamatanda que decidiram sobre a terra que podiam libertar, tendo depois contactado familiares seus em Maputo e Beira na tentativa de encontrarem investidores.

Um problema é que as comunidades continuam a ter dificuldade em negociar. Um representante de doador falava de 'falta de um ambiente favorável criado pelo governo'. É preciso haver

contratos pro-forma ou, pelo menos, procedimentos contratuais mais simples. E é difícil fazer cumprir os contratos em virtude de os tribunais não funcionarem e de os mecanismos de arbitragem estarem a ser estabelecidos lentamente.

'A elite moçambicana não aceita camponeses como parceiros. Vê os camponeses apenas como mão-de-obra barata,' comentava uma pessoa entendida no assunto.

### **A compreensão do valor da terra**

É frequente as comunidades que foram 'consultadas' e chegaram a acordo, não compreenderem que estão a abandonar permanentemente a sua terra nem entenderem o valor daquilo de que estão a prescindir. Segundo um funcionário de uma entidade doadora, 'Agora, a consulta passa, realmente, de venda de terra. As comunidades sentem que não têm escolha nem noção do valor da sua terra.' A promessa vaga de empregos é sempre importante; uma consulta feita na Zambézia inclui, efectivamente, a promessa de criar 50 empregos, mas não de que se destinam a membros da comunidade. Além disso, é amplamente sabido que nas consultas as comunidades pedem pequenas infraestruturas – um poço, uma loja, um posto de saúde ou uma escola. Muitas vezes chega-se a acordo, mas a comunidade não vê que o investidor só está a oferecer o edifício e não a gestão e a manutenção, não se sabendo, por exemplo, quem irá pagar ao professor. E no entanto, algumas pessoas ficam satisfeitas com uma venda relativamente barata – uma comunidade que tenha transaccionado uma parcela de terra por uma moageira de milho vê que a sua vida melhorou significativamente.

Todas as condições acordadas com a comunidade tornam-se parte do plano de desenvolvimento e têm que ser satisfeitas no período preliminar de cinco anos. Contudo, depois disto, não há maneira de fazer cumprir tais condições, porque o ocupante possui título da terra.

Num dos casos, os camponeses concordaram em libertar 2000 hectares em troca do pagamento de 60 milhões mt, cerca de 2600 dólares. Na verdade, o investidor comprou a terra por 1 dólar/hectare. A população local poderá ter achado que era muito dinheiro, mas a verdade é que perdeu a terra para sempre.

Fazendo oficialmente parte do processo de consulta, presume-se que o investidor pague à comunidade 300.000 mt, cerca de 12 dólares. Mas, por vezes, isto é visto como se se tratasse de um suborno pela assinatura dos documentos finais. Arlindo Chilundo, do Núcleo de Estudos da Terra e Desenvolvimento referiu-se a ocasiões em que os 'líderes' agiram por interesse pessoal e assinaram os papéis em troca de dinheiro.

As comunidades carecem de mais informação para poderem compreender o real valor da sua terra. E necessitam de fazer acordos que impliquem pagamentos regulares durante muito tempo. O consultor em questões de terras, Simon Norfolk (2000), defende que tal se deveria processar sob a forma de rendas e uma garantia de emprego, mas não como direito de exploração ou participação nos lucros, pois seria praticamente impossível a comunidade conseguir monitorizar isto devidamente. O Secretariado Técnico da Comissão de Revisão da Lei de Terras organizou uma conferência em Junho de 2001 sobre a consulta às comunidades locais que também concluiu que 'o pedido aos investidores para que estes construam escolas e postos de saúde, ou disponibilizem moageiras, não esgota o modelo de parcerias, devendo ser acompanhado de outras opções mais sustentáveis' (Reunião Nacional 2001).

## **10. Terra urbana e outras questões**

Este trabalho já vai muito longo e há um certo número de questões correlacionadas que não tive tempo de investigar em detalhe. A legislação relativa às florestas, minerais, água e fauna bravia entra em conflito de várias maneiras com a lei de terras e com os direitos das comunidades consagrados nessa mesma lei. As árvores e os animais estão separados da terra e os direitos de uso podem ser atribuídos à parte. A ORAM faz referência a empresas madeireiras de Sofala com direitos sobre terras comunitárias sem que essas comunidades beneficiem em nada.

As comunidades retêm, no entanto, direitos tradicionais de uso para caça, lenha, plantas silvestres, água para o gado, irrigação em pequena escala, etc. Tais direitos permanecem mesmo quando há títulos passados para outras pessoas fazerem uso da terra. As comunidades têm que ser consultadas sobre todo e qualquer utilização comercial, mas devem requerer uma concessão se quiserem explorar a terra comercialmente. Argumenta-se, no entanto, que a legislação florestal contempla direitos comunitários sólidos e que o conceito de 'florestas comunitárias' dá às comunidades locais mais poder sobre os seus recursos naturais. Claro que o governo retem eminentes poderes de domínio; pode apropriar-se de terra 'no interesse público' mas tem que pagar uma indemnização (Lei de Terras 19/97 art. 18). Isto tem sido feito, pelo menos, para o caso de estradas, minas e desenvolvimento de parques nacionais.

Existem 58 intervenções de gestão de recursos naturais com base na comunidade, muitas das quais têm uma componente de direitos relativos à terra (Quadros 2002). Muitas possuem conselhos locais de gestão de recursos, mas de qualidade variável, tendo alguns sido, pura e simplesmente, impostos por ONGs estrangeiras.

Outra questão é a natureza deveras problemática das 'comunidades' e a existência de grandes disparidades dentro delas. Quem negocia em nome da 'comunidade' poderá não o fazer com igual fervor no interesse de todos os grupos.

## **Terra urbana**

A terra urbana continua a ser uma das maiores questões por resolver. Nas zonas urbanas, os edifícios podem ser vendidos e hipotecados e a terra acompanha os edifícios. Contudo, até agora, a maior parte das pessoas que vivem em casas de auto-construção não possuem títulos, mesmo apesar de a lei lhes conferir direitos. Mas mesmo sem títulos formais, compra-se e vende-se terra urbana. Em Maputo, existem neste momento agentes imobiliários não só para os ricos, mas até no subúrbio mais pobre que é o Zimpeto (Jenkins 2001).

Em 1999, o Secretariado Técnico da Comissão Inter-Ministerial de Revisão da Lei de Terras apresentou propostas de regulamentos para terra urbana, que foram aceites pelos presidentes dos municípios, mas rejeitados pelo governo (em particular pelo Ministro das Obras Públicas e Habitação).

A terra urbana é alvo de duas abordagens muito diferentes. Os técnicos colocam em primeiro lugar o planeamento da terra urbana. Argumentam que os subúrbios de caniço no centro de Maputo, como a Mafalala, se desenvolveram tão à toa que constituem autênticos desastres em termos de planeamento e meio ambiente; por exemplo, em muitos sítios o espaço entre edifícios só permite a abertura de um atalho em vez de uma rua. Argumenta-se que, seja como for, as casas são ilegais e não beneficiam das provisões da ocupação 'de boa fé', em virtude de terem sido construídas sem autorização e em violação do plano director colonial de 1970, assim como o plano de estruturas de 1985 (que nunca foi formalmente adoptado). Há quem pense que estas pessoas devem ir para novos talhões, na periferia, por forma a permitir o devido redesenvolvimento. Só seriam emitidos títulos onde as pessoas se tivessem instalado em talhões legalmente atribuídos pelo conselho municipal. Segundo uma outra ideia, toda a gente deveria receber títulos da maneira mais simples possível; as pessoas poderiam vender os seus títulos a empresários imobiliários, ou far-se-ia redesenvolvimento de alta densidade à luz dos eminentes poderes de domínio.

Os críticos da primeira ideia dizem que os planeadores têm percepções de Londres ou Paris, irrealistas para Moçambique e querem, especialmente em Maputo, tirar os pobres dos subúrbios do centro da cidade para venderem terra à nova elite, que pretende construir casas dispendiosas. Os críticos da segunda ideia dizem que o facto de se ter de trabalhar com centenas de diferentes detentores de títulos impossibilitaria o redesenvolvimento.

Zefanias Chitsungo, Director Nacional de Habitação e Urbanização no Ministério das Obras Públicas e Habitação disse que 'a Mafalala e partes da Polana Caniço são desordenadas e ilegais. A cidade tem que ser capaz de tomar terra com vista à expansão [da cidade de cimento]. Só se pode emitir títulos para terra devidamente urbanizada e parcelada.' Mas Chitsungo defende o princípio da indemnização mesmo que as pessoas vivam ilegalmente na zona, como se fez aquando da construção da estrada com portagem para a Matola e do sistema de drenagem de Maputo. 'Temos que reconhecer que as pessoas fizeram casas sem que ninguém as impedisse, mesmo tratando-se de construções ilegais.'

Mas Paul Jenkins (2001), que já trabalhou no conselho municipal de Maputo e está agora na Faculdade de Planeamento de Edimburgo, adverte que antes de o debate sobre uma política de terra urbana estar aclarado, muita gente espera que os urbanos pobres vivendo em locais relativamente bons venham a ser deslocados pelas forças do mercado, com pagamentos mais ligados aos preços muito mais baixos do mercado informal do que aos elevados preços do mercado formal. Segundo Jenkins, isto terá real interesse tanto para o Estado como para o sector privado, que parecem conjugar-se o mais possível neste sentido. Jenkins advoga a existência de um mecanismo que reconheça o mais depressa possível os direitos costumeiros sobre a terra, possivelmente uma espécie de título provisório que poderia ser emitido a nível de bairro.

Mesmo sem regulamentos aprovados, à luz da presente lei nada parece impedir um bairro de se intitular 'comunidade' e de delimitar e titular colectivamente a sua terra.

Os 33 governos municipais eleitos possuem poderes suficientemente amplos para estabelecerem as suas próprias normas de planeamento e titulação. Nacala fez isto, retirando as pessoas das zonas ameaçadas pela erosão e dando títulos a toda a gente que os quisesse. A faculdade de arquitectura da Universidade Eduardo Mondlane está levar a cabo um esquema piloto em Lichinga. A Matola demarcou talhões e depois vendeu-os. Mas Maputo apresenta um emaranhado de problemas muito especial, por possuir: alguns dos bairros mais densamente apinhados e desorganizados, funcionários do governo central que sonham com uma capital moderna, a maior pressão no sentido de se libertar terra para residências da elite e alguns dos mais elevados níveis de corrupção.

## 11. Acções possíveis

'Não só se presta pouca atenção ao registo dos direitos de uso da comunidade, em tanto que meio de melhorar a capacidade de "negociar" a saída da pobreza, como também o governo parece resistir cada vez mais a este aspecto do novo quadro legal,' concluem Simon Norfolk e Harold Liversage do Projecto de Desenvolvimento Agrícola da Zambézia. De facto, há 'indicações claras por parte de funcionários superiores de que as provisões da Lei destinadas a proteger a posse comunitária da terra são vistas como obstáculos ao objectivo de atrair investimento de capital e de desenvolver as zonas rurais. Deste ponto de vista, já existem suficientes factores adversos ao investimento rural em Moçambique para que seja necessário os investidores entrem em dispendiosos processos de consulta às comunidades locais' (Norfolk 2002).

Segundo me disse Chris Tanner, consultor da FAO junto ao Secretariado Técnico da Comissão de Revisão da Lei de Terras, 'embora o projecto venha a necessitar de apoio durante muito tempo através de ONGs e de outras entidades, ajudando as comunidades na complexa tarefa da delimitação e, posteriormente, na negociação com interesses extenos, este processo tem potencialidades para acabar com a dependência a nível local e, por extensão, para pôr fim à presente dependência nacional em relação à ajuda externa.' Ele também faz referência àquilo que designa por 'singular falta de confiança na capacidade de os moçambicanos comuns levarem a cabo o seu próprio desenvolvimento.'

Estou de acordo com Norfolk, Liversage e Tanner. É necessário fazer pender a balança mais para o lado dos camponeses e dos mais pobres. Este trabalho não visa propor acções a desencadear. Mas quero utilizar esta secção para destacar oito sugestões apresentadas por moçambicanos e

outros, tanto nas minhas entrevistas como através de comunicações, como formas de aumentar o poder dos camponeses numa luta ainda desigual pela terra.

### **a) Continuação do trabalho da Comissão de Revisão da Lei de Terras**

A Comissão Inter-Ministerial de Revisão da Lei de Terras e o seu Secretariado Técnico foram criados em 1995. A comissão promoveu o debate sobre a lei de terras, depois elaborou o anteprojecto de lei, seguidamente apresentou propostas de regulamentos e do anexo técnico e lançou vários manuais. Continuou a trabalhar em questões ligadas à política de terras, mas nunca conseguiu fazer-se ouvir pelo novo ministro, Hélder Muteia. Seja como for, já ultrapassou há muito a sua designação e finalidade original, precisando, por isso, de reestruturação.

Um grupo de trabalho propôs a substituição do Secretariado Técnico por uma Rede de Terras e Recursos Naturais, entendida como uma estrutura leve e flexível para apoiar a aplicação da Lei de Terras e respectivos regulamentos. Teria pontos focais a nível provincial, que não dirigiriam directamente a implementação da Lei de Terras, mas serviriam de ponto fulcral para a troca de informação e de experiências entre as organizações que aplicam a lei nas províncias – sociedade civil, governo, sector privado e académicos.

O debate sobre as novas instituições relacionadas com a terra ainda prosseguia quando fiz a minha pesquisa e parece que continua sem chegar a decisões. Mas há coisas que parecem já resolvidas. A Comissão Inter-Ministerial será abolida e o Secretariado Técnico transformado (ou substituído por) um pequeno gabinete de assessoria ao ministro, com menos independência do que tem agora e com a ideia da rede rejeitada. E a DINAGECA ficará com poderes acrescidos no respeitante à demarcação da terra, titulação e divisão em zonas.

O Secretariado Técnico foi-se tornando cada vez mais numa estrutura de apoio a quem pretende dar poder às comunidades e este trabalho deve, de algum modo, ser continuado.

### **b) Elevação da qualidade das ‘consultas’**

Hoje em dia, as consultas inadequadas e desonestas são, provavelmente, a principal maneira de enganar os camponeses quanto aos seus direitos sobre a terra. A melhor formação do pessoal do SPGC constitui uma ajuda, mas é provável que a pressão em despachar os pedidos de investidores em 45 dias vise comprimir ainda mais as consultas. O Secretariado Técnico da Comissão de Revisão da Lei de Terras organizou uma conferência na Beira, em Junho de 2001, sobre a consulta às comunidades locais. Os participantes referiram a necessidade de uma ‘consulta ampla ao maior número possível de elementos da comunidade. Esta exigência não pode ser substituída por uma consulta apenas aos representantes das comunidades’ (Reunião Nacional 2001). É o claro reconhecimento de que as instruções de 1999 da DINAGECA sobre as consultas não estão a ser seguidas. Houve casos de pessoas não representativas concordarem em assinar o formulário de consulta, cobrando uma taxa (Norfolk 2000). Um melhor cumprimento das normas de consulta ajudaria a proteger os direitos dos camponeses, especialmente tendo em conta a aceleração das consultas. A DINAGECA não parece interessada na questão e o Secretariado Técnico da Comissão de Revisão da Lei de Terras talvez se encontre demasiado enfraquecido para exercer pressão no sentido de uma subida de qualidade.

### **c) Continuação da delimitação**

A delimitação é dispendiosa e consome tempo, mas parece a única maneira de defender as terras dos camponeses. Há argumentos fortes para que seja feita antes de os investidores chegarem, tanto para fortalecer a comunidade como para reduzir potenciais conflitos com eles. Mas o dinheiro proveniente de grandes doadores é pouco. Todo o registo de direitos comunitários sobre a terra tem sido levado a cabo com fundos de doadores fora do quadro do ProAgri (Norfolk 2002). Um membro do grupo de trabalho dos doadores do ProAgri disse que o programa tem pouco dinheiro para a delimitação das comunidades, estando mais virado para o investimento privado e para um rápido processamento dos pedidos. Um moçambicano que trabalha para uma agência

doadora comentava: 'Penso que o MADER tem que investir fortemente na delimitação por forma a evitar conflitos. O anexo técnico não está a ser implementado.' Mas a sede dessa agência inclina-se para os investidores e não para os camponeses.

Há a sugestão de se criar Fundos Distritais de Delimitação, geridos talvez pelos administradores de distrito, para levar a cabo as delimitações das comunidades que as solicitem. Isto podera ligado às comissões distritais de terras que envolveriam funcionários governamentais locais, líderes comunitários e tradicionais, o sector privado e, possivelmente, ONGs provinciais ou distritais (Vicente 2000). Uma outra versão são os Fundos de Delimitação de Terra Comunitária e Negociação, que poderiam pagar aos organizadores que abaixo se sugerem.

#### **d) Organizadores comunitários?**

Os participantes na conferência de Junho de 2001 sobre a consulta às comunidades locais 'concordaram quanto à necessidade de associações, ONGs e outras entidades formarem facilitadores, extensionistas e para-legais, como uma contribuição para a elevação do nível de organização das comunidades' (Reunião Nacional 2001).

'Ninguém está a ajudar as comunidades. Não têm advogados. São vulneráveis e não têm ninguém que as defenda. A sociedade civil deve organizar-se. Precisamos de defensores da comunidade,' disse Arlindo Chilundo, do Núcleo de Estudos sobre a Terra e Desenvolvimento (NET). 'As propostas têm que ser divulgadas e as consultas anunciadas de forma mais ampla. É preciso que as ONGs locais façam isto.'

'É necessário que alguém negocie em nome da comunidade,' disse um consultor moçambicano. 'Mas quem? O régulo, sózinho, não consegue.' A ORAM sugeriu a figura do 'advogado popular'. Há alguns exemplos segundo os quais pessoas da comunidade foram capazes de assumir papéis importantes. Um exemplo que me foi contado diz respeito ao filho de um régulo de Manica que andou na escola, conhece a lei e se tornou porta-voz da comunidade para questões relacionadas com a terra. Até Hans Binswanger, do Banco Mundial, sugeriu uma espécie de 'agentes comunitários' que trabalhariam sob contrato com base no seu desempenho, tentando encontrar parceiros de investimento para a comunidade. Talvez as ONGs locais ou mesmo os consultores locais pudessem tentar prestar esse tipo de serviço comercialmente e as comunidades pagá-lo-iam utilizando dinheiro dos Fundos Distritais de Delimitação acima sugeridos.

Os organizadores comunitários poderiam envolver-se em cinco papéis coincidentes:

- Apoiar as comunidades durante as consultas.
- Trabalhar com as comunidades nas delimitações.
- Ajudar as comunidades a monitorizar os detentores de títulos existentes na sua zona.
- Fazer um trabalho mais aprofundado com as comunidades no sentido de promoverem o investimento – ajudando-as a identificar os seus recursos para, depois, os irem vender a um investidor.
- Servirem de intermediários profissionais entre investidores e comunidades, mas claramente do lado da comunidade.

Algumas pessoas referiram que os investidores sérios não andam a entrar e a sair; esperam ficar durante muito tempo e querem fazer negócios sérios que mantenham boas relações com a comunidade local. Os investidores sérios querem que haja boas consultas ou negociações. Na verdade, gostariam que as consultas e negociações fossem levadas a cabo por intermediários. Os investidores sérios que pretendem terras em zonas ainda não delimitadas preferirão realizar a sua consulta antes de meterem o pedido, em vez de uma consulta apressada em 90 ou 45 dias. Mas não existem intermediários que possam realizar este tipo de trabalho.

Não seria necessário que os organizadores comunitários e os intermediários fossem profissionais muito bem pagos. Poderiam ser pessoas locais com o ensino secundário, a quem fosse dada formação básica em matérias de delimitação, negociação, investimento e planeamento. Depois, precisariam de apoio profissional, para o que recorreriam a advogados, especialistas em

agricultura e florestas, engenheiros de minas, etc – que poderiam ser providenciados por ONGs a nível provincial ou nacional, para os aconselhar quando a comunidade precisasse de ajuda.

### **e) Aplicação e cumprimento**

A aplicação de regulamentos e acordos é a maneira mais importante de proteger as comunidades e de evitar a especulação sobre a terra. Depois de ter lançado o debate sobre a privatização da terra, o Ministro Hélder Muteia disse ao jornal *Domingo*, 'Sabemos que há muita gente que pediu títulos de uso e aproveitamento de terras mas que não está a utilizar esse património, esse recurso, sobretudo nos distritos de Namaacha e Boane. Nós vamos retirar-lhes essa terra para que a mesma possa produzir riqueza para o povo.' O *Domingo* perguntou a Muteia: 'o Ministério vai ter a coragem de retirar as terras a essas individualidades?' Ele insistiu que sim (*Domingo* 12 de Agosto de 2001). Ao mesmo tempo, José Elias Mucombo, director of DINAGECA, disse que o primeiro passo seria assegurar que as pessoas pagassem impostos sobre as suas terras, mas que também iria cancelar os títulos de quem não tivesse cumprido os planos (*Demos* 15 de Agosto de 2001).

Mas nada aconteceu. A DINAGECA admitiu não estar a verificar o cumprimento das condições dos títulos provisórios. A DINAGECA tinha incluído no seu plano para 2002 a monitorização de o cumprimento dos planos, a publicação da informação sobre os sítios onde os planos não estivessem a ser realizados e o cancelamento de títulos provisórios nos casos em que a terra não estivesse a ser usada. Os documentos assinados durante as 'consultas' constituem uma parte oficial do plano de desenvolvimento, mas parece não haver qualquer tentativa para se determinar se tais promessas estão a ser cumpridas; pelo menos num caso, em Nicoadala, Zambézia, os investidores renegaram o acordo e nada foi feito (Norfolk 2002).

As normas exigem que, aquando da emissão de um título provisório, as fronteiras sejam marcadas no terreno no espaço de um ano, o que muitas vezes não se faz, não havendo, ao que parece, qualquer fiscalização. Isto é importante para informar a comunidade acerca da amplitude dos direitos legais de terceiros dentro dessa mesma comunidade. Embora o índice de colecta de impostos da DINAGECA esteja a melhorar, parece haver poucas tentativas para a monitorizar ou para cobrar impostos em atraso.

Grande parte desta responsabilidade cabe à DINAGECA e ela própria não é alvo de monitorização. Ninguém verifica a qualidade ou o rigor das consultas. Ninguém vê se a DINAGECA está, realmente, a cumprir o seu plano para 2002 e se verifica os casos de figuras proeminentes da Frelimo que não estão a usar as suas terras. Arlindo Chilundo, do Núcleo de Estudos da Terra e Desenvolvimento disse que pediram dinheiro a doadores para monitorizar a DINAGECA, o que foi recusado. Isto não é nenhuma surpresa, visto que, em geral, os doadores do ProAgri apoiam fortemente a DINAGECA e a sua tendência para o sector privado. Mas isto significa que não há monitorização.

Simon Norfolk, do Projecto de Desenvolvimento Agrícola da Zambézia, refere a existência de um forte argumento a favor da inclusão das comunidades locais na monitorização e aplicação. Esta poderia muito bem ser uma das tarefas dos conselhos de terras que são, muitas vezes, criados aquando da delimitação e isso serviria de justificação local para os manter activos.

### **f) Parcerias piloto**

Aparentemente, até agora, nenhuma comunidade negociou uma verdadeira parceria com um investidor. O Projecto de Desenvolvimento Agrícola da Zambézia sugere a necessidade de os doadores e as ONGs apoiarem as parcerias piloto entre comunidades e investidores, tanto para mostrar que elas podem existir como para revelar alguns dos perigos (Liversage 2000).

### **g) Fundos de garantia**

Várias pessoas sublinharam ser necessário que os doadores façam algo mais para apoiar o desenvolvimento de instituições bancárias e de crédito e que vão além do micro-crédito. Segundo uma sugestão feita repetidas vezes, os doadores devem criar um fundo de garantia, para assegurar os empréstimos concedidos por bancos privados ao sector rural. Isto poderia ser importante em zonas onde as comunidades delimitaram a sua terra e querem agora fazer pequenos investimentos, como a compra de uma bomba para irrigação.

## **h) Transparência**

Persiste a falta de transparência em todo o processo, incluindo a ausência de normas sobre a tomada de decisões. Isto cria espaço para a corrupção e para rumores de corrupção, que, por seu turno, geram desconfiança. Há, de facto, que ajuizar sobre se o plano de desenvolvimento foi ou não terminado, se a consulta teve ou não qualidade, etc. Mas haverá mais confiança no sistema se tais pareceres forem emitidos por escrito e em público. As ONGs e outros doadores poderão eventualmente exercer uma pressão mais forte neste sentido.

## **Que papel para as ONGs locais?**

Nos últimos 10 anos, a sociedade civil tem vindo a desempenhar um papel importante e dinâmico no debate sobre a terra e continua a fazê-lo, tanto ao provocar o debate como ao fornecer informação e serviços de delimitação às comunidades rurais. Nazneen Kanji e Carla Braga referem, num novo estudo sobre o papel das ONGs na promoção dos direitos relativos à terra em Moçambique, que o seu 'trabalho de campo revelou confiança e fé consideráveis nas ONGs, em particular, como veículos de comunicação entre as pessoas locais e as autoridades governamentais. ... Cada vez mais os grupos camponeses procuram activamente a ajuda das ONGs para resolverem conflitos de terras ou para as reivindicarem' (Kanji 2002).

Mas também há preocupação por as ONGs locais tentarem fazer mais do que a sua capacidade permite, receberem demasiados fundos, estarem demasiado cheias de importância e tão dependentes de financiamento internacional que perderam o contacto com as suas bases locais.

As ONGs locais e a Campanha Terra jogaram um papel chave na defesa dos interesses dos camponeses durante o debate sobre a lei de terras de 1997. O Forum Terra é agora a plataforma conjunta dos vários grupos comunitários e associações de camponeses e assumiu uma posição vigorosa contra a privatização da terra. Mas a sua posição foi confusa e pouco firme quanto à venda de títulos, que conta com um enorme apoio das elites e de muitos doadores e parece que a sociedade civil já não consegue jogar um papel primordial. Na verdade, é como se demasiados actores chave da sociedade civil se tivessem deixado apanhar pelo debate sobre privatização/mercado de títulos e prestassem menos atenção aos pobres das zonas rurais.

'As ONGs locais transformaram-se em monstros que cresceram demais e só servem os doadores,' comentava um funcionário de doador. 'Mas a culpa é nossa. Todos nós saltamos de contentes para qualquer um que nos aparece a oferecer dinheiro.' O referido funcionário prosseguiu dizendo que 'há tão poucas pessoas educadas que todos nós entramos em concorrência por causa delas.' No seu estudo, Kanji e Braga constataram que se tratava de um problema agravado pelo facto de 'as ONGs nacionais perderam pessoal a favor das ONGs internacionais que podem oferecer salários e condições melhores do que as nacionais' (Kanji 2002).

Kanji e Braga confirmam que as ONGs são obrigadas a crescer com demasiada rapidez e carecem de capacidade para absorverem e gerirem os fundos dos doadores.' Em particular 'a ORAM recebeu um tal volume de financiamento para implementar projectos de formação e de delimitação de terra comunitária que teve de crescer com extrema rapidez, criando uma série de problemas em termos de capacidade' (Kanji 2002).

Um funcionário de uma entidade doadora criticou o facto de tantos doadores terem financiado projectos comunitários de informação em redor da questão da terra. 'Todos os doadores querem

fazer consciencialização. É um tremendo desperdício de dinheiro e tem sido feita deficientemente. Os consultores e as ONGs limitam-se a meter o dinheiro ao bolso e desaparecem.’

As ONGs têm vindo a limitar cada vez mais a sua visão e a transformar-se num negócio. ‘As ONGs fazem a delimitação da terra mas não capacitam as pessoas. Há falta de imaginação – as ONGs realizam, pura e simplesmente a sua tarefa, mas não fazem advocacia e não produzem ideias,’ comentava um observador. Simon Norfolk e Harold Liversage, do Projecto de Desenvolvimento Agrícola da Zambézia, são críticos em relação à ORAM, uma das maiores ONGs que trabalham neste campo, por fazer delimitações sem verificar se existem pedidos de privados nessas zonas comunitárias e por não trabalharem com essas mesmas comunidades nas consultas (Norfolk 2002). No seu estudo, Kanji e Braga constataram que as associações de camponeses queixavam-se de que as ONGs ‘não mostravam às comunidades como resolverem, por si próprias, os problemas e quem é que vem em posição de poder, tornando-as muito dependentes das ONGs. ... Em Moçambique, com uma história de abordagens de-cima-para baixo às políticas e programas ... as ONGs têm que adoptar, conscientemente, abordagens que confirmam mais poder ao trabalho comunitário’ (Kanji 2002).

As ONGs moçambicanas transformaram-se, na sua maior parte, em fornecedoras de serviços e são, por isso, entidades comerciais e geradoras de empregos, cada vez mais distanciadas da ideia de ‘ONG’ como um corpo da sociedade civil auto-organizado, independente tanto do Estado como do mercado e que representa alguma comunidade.

Para algumas ONGs, as campanhas de informação e de delimitação tornaram-se em negócio e fornecem uma parte significativa do seu rendimento. Um consultor moçambicano disse-me: ‘As ONGs honestas como a UNAC e a Igreja Católica em Nampula têm-se mostrado realmente boas na questão da terra. Mas se expandirmos estes projectos, como é que poderemos garantir integridade e honestidade?’ Um outro dizia: ‘as ONGs possuem um poder enorme. Como é que poderemos assegurar que o utilizam bem?’

Algumas das sugestões desta secção pressupõem um papel de sociedade civil, no entanto, muitas das ONGs com que os doadores lidam já excederam a sua própria capacidade. Duas respostas a esta questão foram sugeridas durante as minhas entrevistas. Uma das respostas é aceitar que as ONGs são um negócio e abrir todo o processo de trabalho com as comunidades a indivíduos particulares e empresas. A outra, é os doadores utilizarem os seus fundos e poder para forçar as ONGs tradicionais a deixarem de trabalhar sózinhas e a formarem mais pessoas a nível comunitário e provincial, que constituíam, então, ONGs ou empresas para realizar o trabalho localmente. De uma ou de outra maneira, os activistas ou defensores comunitários devem vir das comunidades; terão, eventualmente, menos educação, mas com alguma formação e apoio poderão ser mais eficazes do que as pessoas de fora, pertencentes a ONGs comerciais.

## **12. Breves notas de conclusão**

A lei de terras de Moçambique continua a ser uma das melhores de África e é poderosa na sua maneira como consagra os direitos dos camponeses. Rejeito completamente o ponto de vista de Cynthia Rozell segundo o qual ‘há poucas indicações de que a lei possa atingir os seus objectivos’ e opto pela visão de Ismael Ossemane de que ‘estamos satisfeitos com a lei, mas ela mal começou a ser aplicada.’ E a minha investigação sugere que a aplicação da lei está a melhorar rapidamente. Neste momento, o problema reside no facto de o MADER, a DINAGECA e a comunidade de doadores priorizarem o investimento privado em relação a um desenvolvimento mais favorável aos camponeses e tentarem, através de alterações processuais, de acelerações e da divisão em zonas, limitar o poder que os camponeses ganharam através da Lei de Terras.

‘A nova lei e os seus instrumentos constituem um excelente exemplo não só de elaboração de novas leis destinadas a regulamentar e a atingir objectivos socialmente justos, mas também de utilização de legislação nova como um novo e poderoso instrumento de desenvolvimento. Contudo, a implementação desta lei é ainda problemática, pois entra em conflito directo com interesses de base urbana, que procuram manter o seu controlo sobre os recursos naturais, ou

que parece complicar o processo de atribuição e gestão dos direitos relativos à terra com o seu forte enfoque na consulta à comunidade e na sua participação,' assinala Chris Tanner (2002) no seu novo estudo para a FAO.

É necessário mais apoio para, efectivamente, se dar poder às comunidades camponesas por forma a usarem a lei tanto em defesa da sua terra como na promoção do desenvolvimento local. Um funcionário de doador comentava: 'De facto, os camponeses querem investimento, mas não a apropriação indevida da terra. Querem processamento de produtos, compradores de confiança para as suas colheitas e, pelo menos, empregos sazonais.'

E há também a questão avassaladora da corrupção. A apropriação indevida da terra a todos os níveis, assim como o suborno e outras formas de corrupção continuam a distorcer o sistema. A falta de um sistema judicial a funcionar bem significa que a lei e os contratos não podem ser aplicados. Isto actua, simultaneamente, contra os camponeses e os investidores sérios e cria um cinismo desmoralizante na geração mais jovem de funcionários distritais e provinciais que querem, realmente, defender os direitos dos camponeses e promover o desenvolvimento. Refreando a corrupção, conseguir-se-ia muito mais em termos de promoção do investimento do que alterando a lei para privatizar a terra ou legalizar a venda de títulos.

A força a favor da privatização da terra que, em primeiro lugar, provocou este estudo, está fora de agenda, ninguém a quer. A transacção de títulos talvez devesse ser ignorada pelas ONGs internacionais e pela comunidade de doadores, tanto por estar a ser intensa e devidamente debatida por moçambicanos como - o que é igualmente importante - por ser um actividade secundária que interessa principalmente à elite urbana e com poucos efeitos reais no desenvolvimento de Moçambique.

No fundo, o debate sobre a terra é um debate indirecto para substituir o que deveria ter lugar à cerca do desenvolvimento de políticas, que permanece tabu. A política de desenvolvimento continua a ser um catecismo criado em Washington e recitado por figuras proeminentes do governo moçambicano e das sedes de agências doadoras. A discussão em redor da privatização da terra e da política de terras é uma maneira codificada de falar de estratégias de desenvolvimento. E faria mais sentido se os moçambicanos fossem encorajados a realizar esse debate em público.

## Abreviaturas

BPD – Banco Popular de Desenvolvimento  
BIM – Banco Internacional de Moçambique  
CG – Grupo Consultivo de doadores, que se reúne anualmente  
CTA – Confederação das Associações Económicas de Moçambique  
DfID – Reino Unido Departamento para o Desenvolvimento Internacional (Department for International Development)  
DINAGECA – Direcção Nacional de Geografia e Cadastro  
DUAT – direito de uso e aproveitamento da terra  
IFIs – Instituições financeiras internacionais (principalmente FMI e Banco Mundial)  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
MADER – Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural  
MICOA – Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental  
NET – Núcleo de Estudos da Terra e Desenvolvimento (Universidade Eduardo Mondlane)  
ORAM – Associação Rural para a Ajuda Mútua  
PARPA – Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (2001-2005) – Documento de Estratégia para a Redução da Pobreza em Moçambique (PRSP)  
ProAgri – Programa de Investimentos Públicos na Agricultura  
SPGC – Serviço Provincial de Geografia e Cadastro  
UGC – União Geral das Cooperativas  
UNAC – União Nacional de Camponeses

## Bibliografia

- Assulai, Janete Paula de (2002), Land Markets In Urban Areas, paper for Regional Workshop on the Moçambique Land Law, 4-5 Apr 2002.
- Baloi, Aristides Manuel de Estevão (2001), Some Aspects of the Land Title Market, paper for Regional Workshop on the Moçambique Land Law, 4-5 Apr 2002.
- Chidiamassamba, Catarina & Rungo, Cremildo (2001), Sistematização de Experiências de Delimitação de Terras Comunitárias, Associação Kwaedza Simukai Manica, Chimoio.
- Deininger, Klaus & Binswanger, Hans (1999), The Evolution of the World Bank's Land Policy, *World Bank Research Observer*, **14** (2) Aug 1999.  
(<http://www.worldbank.org/research/journals/wbro/obsaug99/evolution.htm>)
- de Soto, Hernando (2001), *The Mystery of Capital*, Black Swan (Transworld): London.
- DfID (2002), Better livelihoods for poor people: the role of Land Policy, discussion draft by Julian Quan, Apr 2002.
- Jenkins, Paul (2001), Emerging urban residential land markets in post-Socialist Mozambique, Edinburgh College of Art, School of Planning and Housing.
- Kanji, Nazneen; Braga, Carla; & Mitullah, Winnie (2002) Promoting Land Rights in Mozambique and Kenya: How do NGOs make a difference? International Institute for Environment and Development (IIED), London.
- Liversage, Harold (2000), Briefing Document for the ProAgri Joint Technical Mission on Land, ZADP, Quelimane.
- Mans, Darius (2001), Mozambique Consultative Group Meeting, Maputo, October 25 and 26, 2001, Chairman's Opening Statement.
- Norfolk, Simon & Soberano, D (2000) From Conflict to Partnership – A Report on Relationships and Land in Zambézia.
- Norfolk, Simon & Liversage, Harold (2002) Land Reform and Poverty Alleviation in Mozambique (<http://www.sarpn.org.za/CountryPovertyPapers/Mozambique/LandReform/index.php>)
- Quadros, Maria da Conceição de (2002), Country Case Study Mozambique, paper given at the World Bank land conference Kampala.
- Quan, Julian (2000), Land Tenure, Economic Growth and Poverty in Sub-Saharan Africa, in Toulmin, Camilla & Quan, Julian, *Evolving Lands Rights, Policy and Tenure in Africa*, DfID/IIED/NRI: London, 2000.
- Rosário, Carlos Agostinho do (2001), Vantagens e desvantagens da Propriedade Privada de terra e alternativas para o caso de Moçambique, May 2001.
- Rozell, Cynthia (2002), letter to Joseph Hanlon, 29 Jan 2002, Ref: USAID/75/02
- Smith, James (2001), Thirteenth Consultative Group Meeting for Mozambique, Opening Statement of the US Delegation
- Tanner, Christopher (2002), Law-Making in an African Context – the 1997 Mozambican Land Law, FAO Legal Papers Online #26 (<http://www.fao.org/legal/prs-OL/lpo26.pdf>)
- Tique, César (2002) Rural Land Markets in Mozambique, paper for Regional Workshop on the Moçambique Land Law, 4-5 Apr 2002.
- Vicente, Helder Mario & Liversage, Harold (2000), The land issue in Zambézia, Land Tenure Component, ZAPD, SPGC, Quelimane.
- Waterhouse, Rachel (2000) and Braga, Carla, Seeking Security – Weomn's Tenure Rights in Zambézia; ORAM, World Vision, Zambézia SPGC,
- Wuyts, Marc (2001) The Agrarian Question in Mozambique's Transition and Reconstruction, Wider discussion paper 2001/14, United Nations University, Helsinki.

## Documentos do Governo

- Comissão Inter-Ministerial para a Revisão da Legislação de Terras (2000), *Manual de Delimitação de Terras das Comunidades*.

Decreto nº 66/98 – Regulamento da Lei de Terras, aprovado pelo Conselho de Ministros 15 de Julho de 1998.  
DINAGECA – Direcção Nacional de Geografia e Cadastro (2002), Informe ao Conselho Coordenador, 11 de Abril de 2002.  
Diploma Ministerial nº 29-A/2000 de 17 de Março – Anexo Técnico ao Regulamento da Lei de Terras, MADER.  
Lei de Terras 19/97 de 1 de Outubro  
PARPA – Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (2001-2005), República de Moçambique, Abril de 2001.  
Reunião Nacional Sobre Consultas às Comunidades Locais, Beira 14-15 de Junho de 2001 Documento Final, Organizada pelo Secretariado Técnico da Comissão Inter-ministerial de Terras.  
Síntese dos Grupos de Trabalho de Reflexão Sobre o Regime Jurídico da Propriedade da Terra e outros Constrangimentos, MADER, Aug 2001.

Joseph Hanlon  
7 Ormonde Mansions, 100a Southampton Row, London WC1B 4BJ, England  
tel: +44 20 78 31 57 98 fax: +44 20 78 31 19 29  
email: [j.hanlon@open.ac.uk](mailto:j.hanlon@open.ac.uk)

12 de Julho de 2002