MZ AP20 AFF 96
PN-ACA-059
93034

ARTIGOS SELECCIONADOS SOBRE QUESTÕES DE TERRAS EM MOÇAMBIQUE

PREPARADO PARA A ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMPILADO POR: Erasmo Nhachungue

LAND TENURE CENTER PROJECT-MOZAMBIQUE
UNIVERSITY OF WISCONSIN-MADISON

E

NÚCLEO DE ESTUDOS DA TERRA
UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

MAPUTO
MOÇAMBIQUE
JULHO 1996

INDICE

Introdução 3

A Posse de Terra no Moçambique do Pós -Guerra: Limitantes e Conflitos
Por: Gregory Myers - ..... 4 - 25

Legitimidade Política a nível local e Segurança da Posse da Terra em Moçambique
Por: Gregory Myers a Harry West ..... 26 - 30

O Debate Actual Sobre a Questão dasTerras Rurais em Moçambique
Por: João Carrilho ..... 31 - 34

Agricultura e Desinvestimento das Empresas Estatais Agrárias em Moçambique
Por: Gregory Myers ..... 35 - 42

Direitos de Propriedade e Conservação Ecológica
Por: Gregory Myers e Christopher Tanner ..... 43 - 50

Questões de Posse da Terra em Africa: Uma Visão Global
Por: John Bruce ..... 51 - 54

Reforma da Posse da Terra, da Politica de Terra em Africa
Por: Gregory Myers ..... 55 - 59

O Aparelho Estatal de Terras Em Moçambique
Por: Virgilio Ferrão..... 60 - 75

Admnistração Tradicional da Terra e de "Terroires" Como Modelo Para o Governo Local Uma Perspectiva Comparativa da Reforma em Pratica em Moçambique e na Guiné-Bissau
Por: Christopher Tanner..... 76 - 93

Terra Em Moçambique: Haverá Suficiente Para Todos ?
Por: Gregory Myers..... 94 - 102

Mercado de Terras e Conflitos Pela Terra a Surgir nas Zonas Verdes de Maputo: A Discordância entre a Lei e a Prática
Por: Michael Roth, Antonio Francisco e Steve Boucher..... 103 - 115

Terra e Autoridade Politica no Moçambique do Pós-Guerra: Apontamentos da Provincia de Manica
Por: Jocelyn Alexander.....116 -124

A Questão de Posse e Conflitos da Terra em Angónia
Por: Julieta Eliseu.....125 - 131

A Lei de Terra de Moçambique Contradições no Seio do Quadro Legislativo
Por: Jennifer Garvey..... 132 - 139

Apresentação ao Seminário Sobre Terra Organizado pelo Ministério da Agricultura e o Land Tenure Center
Por: Margarida Martins..... 140 -145

Zonas de Protecção da Natureza
Por: Maria da Conceição Quadros..... 146 -153

INTRODUÇÃO

O presente trabalho è uma compilação de vàrios artigos que sintetizam os resultados de pesquisas de campo sobre acesso e segurança de posse de terra efectuados nos ùltimos cinco anos em Moçambique. Trata-se de pesquisas realizadas pelo projecto sobre Política Fundiária -Land Tenure Center da Universidade de Wisconsin, Estados Unidos da América, em colaboração com o Ministério da Agricultura e o NET-Núcleo de Estudos da Terra, da Universidade Eduardo Mondlane.

O objectivo desta publicação è tentar contribuir para que os Parlamentares Moçambicanos, os Planificadores de Políticas e a Sociedade Civil, aprofundem os seus conhecimentos sobre a problematica das terras no país, sobretudo nesta altura em que decorre na Comissão de Terras, o trabalho de Revisão da Lei que vai orientar o uso e aproveitamento do recurso terra. Os artigos aquí apresentados, abordam com profundidade temas como a posse e conflitos de terra, o mercado de terras, o papel das autoridades tradicionais na gestão de terras, bem como uma exaustiva análise sobre o aparelho estatal com competências na gestão de terras no país, apontam-se as lacunas de que padece o quadro actual, adiantando-se ainda algumas propostas de solução.

Erasmo Nhachungue,
Julho de 1996

A Posse da Terra no Moçambique do Pós-Guerra: limitantes e conflitos

Gregory W. Myers

Os tipos de direitos de propriedade que as pessoas possuem têm um impacto nos investimentos e na gestão sustentável dos recursos naturais. Os direitos à terra, os sistemas de distribuição ou atribuição de terras e os mecanismos de resolução das disputas sobre a terra têm um impacto sobre a segurança de posse da terra e, por extensão, na gestão dos recursos naturais e nos investimentos que todos os produtores fazem na agricultura.

Esta comunicação constitui uma tentativa de sintetizar aquilo que aprendemos sobre acesso à terra e segurança de terra no período do pós-guerra. O objectivo é mostrar algumas das limitantes e conflitos que são criados pelas discrepâncias entre o sistema "formal" de posse da terra e o sistema de facto de relações de posse da terra que estão a evuluir em Moçambique. O objectivo é ajudar os planificadores de políticas e os doadores a compreender a natureza das limitantes e ajudá-los a desenvolver soluções mais razoáveis. Iniciarei esta comunicação com uma breve descrição do quadro legal e administrativo para o sistema de posse da terra em Moçambique. Em seguida discutirei as questões que estão a surgir sobre a posse da terra e que estão a afectar o acesso à terra e a segurança da mesma, incluindo a escassez de terras, os conflitos sobre terras, a especulação de terras e as limitantes legais e das políticas. Na última secção discutirei algumas opções para uma futura intervenção.
O material para esta comunição foi tirado das investigações feitas em Moçambique, nos últimos três anos, pelo Land Tenure Center da Universidade de Wisconsin-Madison. Inicialmente o Projecto incidia sobre questões relactiva ao desinvestimento das explorações agrícolas estatais e à reforma da política da terra. Durante os últimos meses, desde que foi assinado o Acordo de Paz, o Projecto passou a incidir sobre os problemas de acesso à terra para os regressados doutros países, e também para os que regressam doutras partes de Moçambique. Este projecto de investigação é financiado pelo USAID/Moçambique.

Quase duas décadas após a independência, Moçambique continua incapaz de produzir comida suficiente para sustentar a sua população. Em muitas partes do país a fome e a malnutrição são agudas. O país depende de assistência estrangeira e de ajuda alimentar, e grande parte da população rural vive em pobreza absoluta. Vários factores contribuiram para esta situação. Os mais importantes foram mais de 15 anos de um conflito militar e vários anos de uma seca arrasadora. Mas a guerra não foi o único factor que contribuiu para este resultado. Embora muitas das causas da presente situação tenham as suas raízes no período colonial, a política agrícola e económica pós-independência vieram agravar a crise.
A assistência internacional de emergência e para o desenvolvimento começarão a diminuir à medida que Moçambique for caminhando para a reconstrução do pós-guerra e as eleições democráticas. São necessárias reformas económicas e políticas estruturais para que o país capte investimentos estrangeiros, atinja a segurança alimentar e experimente uma melhoria equitativa ao nível de vida de uma proporção maior da população. O sistema formal de posse da terra no país, incluindo a distribuição de terra, a segurança de posse da terra e os mecanismos para resolver as disputas de terra, constituem um estorvo para o sector agrícola e, por conseguinte, dificulta qualquer desenvolvimento sustentável, assim como o alívio da pobreza. Na verdade, o facto de tanto o actual Governo (aos níveis central e provincial) como os dois principais partidos envolvidos nas negociações de paz se recusarem a discutir abertamente, ou a tomar

M7 AP20 A77 96

em consideração, as questões de terra constitui um mau presságio tanto para o desenvolvimento económico como para a futura segurança política do país . É preciso encarar esta questão.

As investigações feitas pelo Land Tenure Center noutras partes de África mostraram que os tipos de direitos de propriedade que as pessoas possuem têm um impacto nos investimentos e na gestão sustentável dos recursos naturais. Os direitos à terra, os sistemas de distribuição ou atribuição de terras e os mecanismos de resolução das disputas sobre a terra têm um impacto sobre a segurança de posse da terra e, por extensão, na gestão dos recursos naturais e nos investimentos que todos os produtores fazem na agricultura. Se todas as categorias de produtores considerarem os direitos à terra seguros, e se a população considerar o processo de aquisição e garantia de direitos transparente e politicamente legítimo, os produtores farão investimentos a longo prazo. Se os direitos não forem seguros e se o processo de distribuição da terra não for considerado transparente, o resultado será o sub-investimento e a especulação.

Além disso, os direitos seguros, adquiridos duma maneira transparente e defendidos num ambiente acessível a todos, e considerados legítimos pela população, também influenciarão o processo de democratização. Democratização não significa necessariamente um modelo "ocidental" de democracia, que inclua o conceito de "um homem um voto". A democratização poderá incluir, por exemplo, as sociedades que escolhem os seus dirigentes segundo uma descendência de linhagem. A democratização é um processo.

Centro de Formação Fotográfica

Nesta comunicação parte-se do princípio que o progresso para uma sociedade mais democrática se verifica quando a sociedade considera as relações políticas, económicas e legais como "abertas" ou transparentes e legítimas.
Embora possa ter tendências anti-democráticas (por exemplo: as mulheres podem ter menos direitos que os homens), um sistema de governo pode, mesmo assim, ser considerado legítimo por todos ou muitos sectores da população. Se for este o caso, aqueles que estão interessados tanto na democratização como no desenvolvimento económico deviam concentrar-se em transformar os aspectos de governação e normas sociais que são considerados legítimos, em vez de tentarem substituí-los por normas sociais estrangeiras que não se baseiem na cultura nem na história da sociedade e que não sejam consideradas legítimas - como parte da tradição - pela sociedade.

Os Direitos de propriedade

Os direitos de propriedade constituem uma parte importante, se não a base, de qualquer sistema social. Se os direitos à terra não forem seguros (por exemplo: se a terra puder ser tirada ao seu legítimo proprietário ou utilizador sem recurso judicial nem compensação, se o processo de aquisição de terra não for transparente nem considerado legítimo e se não existir um sistema legal em que todos tenham o direito de defender os seus interesses), os investimentos não terão lugar e a insegurança política enraizar-se-á. Em Moçambique, isto poderia muito bem levar a um reinício da violência.
As perguntas fundamentais que o governo e os doadores devem fazer são: As pessoas singulares têm segurança de posse da terra no actual contexto legal? Os agricultores, tanto do sector "familiar" como do "privado", têm direitos à terra que sejam seguros e de duração suficientemente longa para encorajar investimentos e uma exploração e gestão apropriadas dos recursos naturais? Estes direitos são concedidos ou adquiridos duma maneira que seja transparente para todos os moçambicanos? Estes direitos podem ser defendidos por todos num forum que seja acessível e considerado politicamente legítimo? As investigações feitas em Moçambique durante os últimos dois anos indicam que não se pode responder a estas perguntas pela afirmativa (V. Myers e West, 1993; Tanner, Myers e Ood, 1992; West e Myers, 1993 (no prelo); Rose et al. , Roth, Boucher e Francisco, 1992).
Nos últimos dois anos, alguns formuladores de políticas moçambicanos e muitos dos doadores estrangeiros têm estado envolvidos num diálogo sobre a reforma do sistema de posse da terra. Algumas das perguntas feitas neste diálgo são: Que regime de direitos de propriedade deveria ser legalmente reconhecido? Tal regime deveria incluir direitos de propriedade privada? As pessoas singulares deveriam ser autorizadas a transferir direitos, incluindo os de venda, aluguer e hipoteca de terra? Como é que se deveriam garantir estes direitos? Dever-ser-ia registar e passar títulos a toda, ou alguma terra, no país, ou dever-se-iam considerar outras opções? Os mercados de terras deveriam ser autorizados? Quem deveria ter responsabilidade pela distribuição de terras e pela aprovação do acesso à terra? Como é que se deviam resolver as disputas de terras? Quem deveriam resolver as disputas, que regras aplicar (isto é: estatais ou consuetudinárias) e como se deveria implementar as decisões?

II Panorama Legal

A lei da terra em Moçambique foi enunciada por três importantes documentos de legislação. A lei da terra foi pela primera vez formulada na Constituição de 1975, que nacionalizava toda a terra. Este documento declarava que toda a terra pertencia ao Estado através do povo. O artigo 8 da constituição diz "a terra e os recursos naturais do solo e do subsolo...

constituem propriedade do Estado". Além disso, este documento e outros que se lhe seguiram tentavam identificar quatro categorias de produtores económicos : os agricultores do sector familiar2 ; o sector cooperativo; e o sector estatal (que incluia as empresas agrícolas estatais). A lei, a política e a administração da terra foram moldadas a estas categorias.

Uma nova Lei de Terras (a lei nº 6/79) foi promulgada em 1979. Esta lei institucionalizava o processo de nacionalização da terra e definia os direitos à administração da terra, bem como os procedimentos para a mesma. Foi passada uma legislação suplementar em 1987, com o Decreto sobre o Regulamento da Terra (nº 16/87). Em 1990 foi adoptada uma nova constituição. Contudo, esta não fazia alterações importantes ao estatuto legal da terra; A terra continua a ser propriedade do Estado. No entanto, a nova constituição reconhece e protege "os direitos adquiridos por herança ou ocupação"3 , e em teoria permite relações de aluguer4 . Entre 1979 e 1982 foram promulgados vários decretos presidenciais e ministeriais, bem como algumas leis, que fizeram pequenas alterações à Lei da Terra (ver Myers e West, 1993).

Na prática, a terra não pode ser vendida, cedida, arrendada, hipotecada, penhorada nem por qualquer meio transferida de maneira privada. No entanto, as infra-estruturas existentes e outros melhoramentos não exaustos feitos na terra permitem ao Estado apoderar-se da terra e distribuí-la, ou seja: fazer concessões - a seu bel-prazer.

Em teoria, a segurança de posse é garantida para os agricultores do sector privado por meio de registo e título, e para os agricultores do sector familiar.

Em teoria, a segurança de posse é garantida para os agricultores do sector privado por meio de registo e título e, para os agricultores do sector familiar, por ocupação 5. Há dois tipos de documentos disponíveis: o Certificado de Ocupação Familiar e o Título de Uso e Exportação. O título de terra, que é de aluguer do direito de uso concedido pelo Estado, pode ser detido por todas as pessoas singulares ou órgãos colectivos com identidade legal. Uma emenda " Lei da Terra, feita em 1986 (Lei nº1/86), permite a comissão de Título de Terra a pessoas singulares privadas por um período de 50 anos. Embora qualquer pessoa possa solicitar um título, a lei só exige aos produtores privados que o façam. Os agricultures privados também têm que pagar um imposto sobre as suas propriedades.

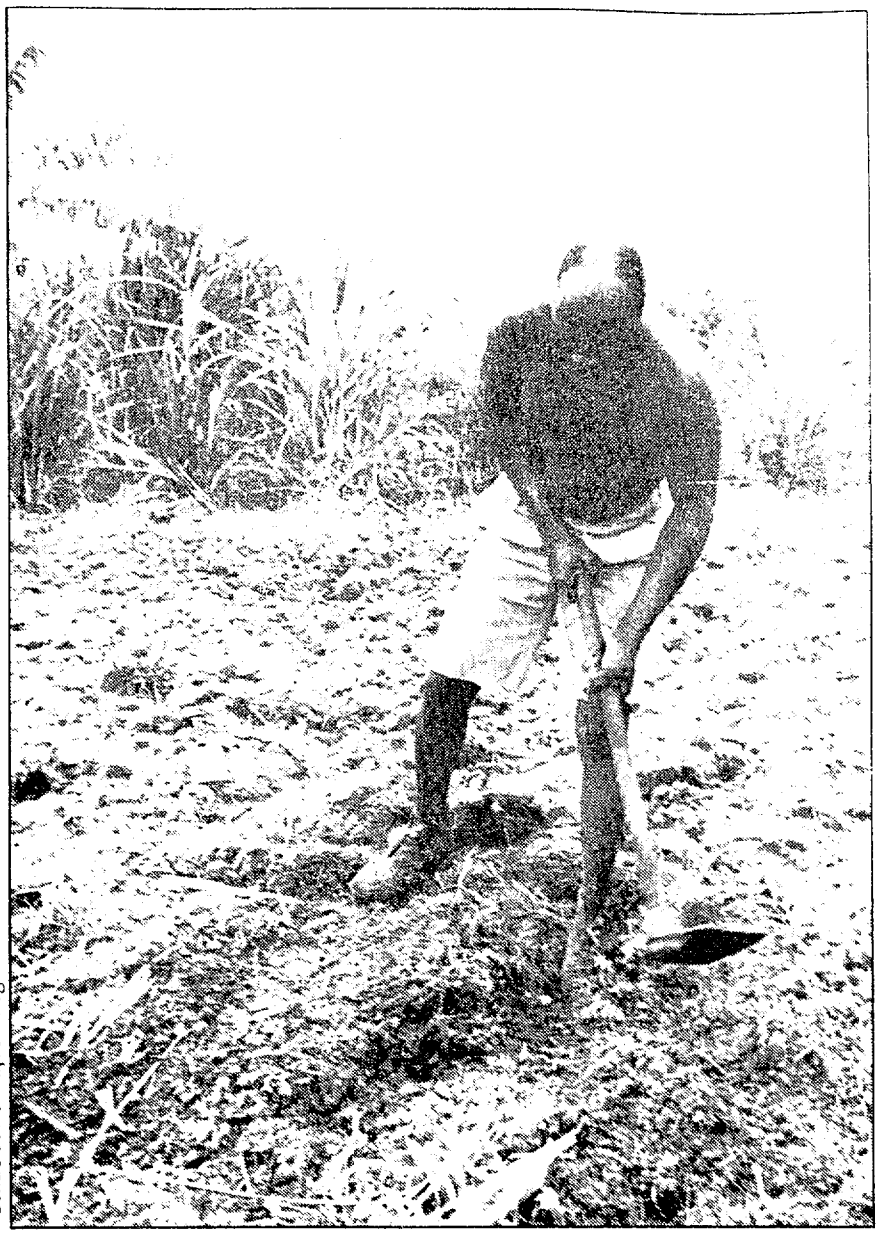
Um título não concede a pessoa incondicional. Segundo a Lei da Terra, a terra tem que ser utilizada racionalmente e de acordo com um plano de desenvolvimento autorizado de antemão. Se o detentor da terra não se conformar com este plano, o aluguer e o título poderão ser terminados, e o uso da terra poderá reverter para o Estado (Roth, Boucher e Francisco, 1992).

Além destas medidas legislativas, o governo promulgou outros decretos e leis e implementou políticas que afectaram a segurança de posse da terra e o desempenho agrário. As principais políticas foram:

1) A criação do sector das explorações agrícolas estatais;

2) O programa de aldeificação;

3) A adopção duma estrutura política a nível local, cujo objectivo era substituir a estrutura política consuetudinária. A começar pela constituição de 1975, o Governo comprometeu-se com a socialização do campo. Pouco depois da independência, o governo iniciou um programa agrícola que realçava a agricultura de grande escala (as explorações agrícolas estatais) e tirava a preponderância "pequena produção privada. Muitos pequenos proprietários foram perdendo terra à medida que estas empresas estatais iam sendo criadas ou começavam a funcionar. Outros, embora permanecendo nas "suas terras", viram os seus direitos reduzidos e tornaram-se inquilinos e trabalhadores das empresas estatais. Estas medidas, talvez mais do que as intervenções legislativas, tiveram importantes impactos nas relações de posse da terra e no desempenho agrário. Estes impactos, à luz da actual investigação, continuarão a afectar significativamente os processos de a-



Centro de Formação Fotográfica

cesso às terras, segurança de posse da terra, investimentos agrícolas e reintegração da população no pós-guerra (Myers, 1993, no prelo; Myers e West, 1993; Tanner et al., 1992; West e Myers, 1992).

Ao mesmo tempo que se formava o sector agrícola estatal foram sendo criadas aldeias comunais e, nalguns casos, houve pessoas que foram transferidas à força, perdendo as suas terras e os seus direitos à terra. Foram criadas explorações agrícolas cooperativas em antigas propriedades privadas de portugueses e em terras de pequenos proprietários consuetudinários. Numa tentativa de evitar a diferenciação de classes e consolidar o seu poder, o Governo minou as autoridades políticas consuetudinárias locais e tentou substituí-las por representantes do Partido FRELIMO. Entre os poderes concedidos a estes "representantes", as suas zonas de responsabilidade incluiam a distribuição de terras e a resolução de disputas.6

A partir de 1989 o Governo começou a "reestruturar" (desinvestir) o sector agrícola estatal, encerrando a maioria das explorações agrícolas estatais.

Emitiram-se leis e promulgaram-se decretos para permitir a alienação do património do Estado. No entanto, nenhuma destas leis contemplava a questão da alienação (transferência de direitos de uso) das terras estatais (V. Myers e West, 1993).7 Esta questão continua por resolver, e é a fonte de problemas que afectam a segurança de posse e os investimentos agrícolas. É importante ter em mente que, como resultado da guerra e das modificações na economia, e como parte do processo de descentralização, os Governos Provinciais têm estado a agir independentemente do Governo Central em Maputo no que respeita à terra e à política agrícola. Com ajuda internacional, aqueles governos também têm estado a agir por conta própria no respeitante à reintegração das populações deslocadas. Por vezes o Governo Central não tem conhecimento da política ou das acções provinciais, ou não as sanciona. Algumas políticas implementadas a nível provincial são contrárias à política ou às leis e legislação do nível central. Por exemplo: a maioria das províncias iniciou o desenvolvimento do património e das terras das explorações agrícolas estatais em condições determinadas por elas próprias. Desinvestiram terras sem tomar em consideração os critérios ou prioridades estabelecidos pelo Governo Central, e frequentemente fizeram-no fora da lei estabelecida. Noutro exemplo, funcionários de nível provincial em várias províncias (especialmente em Nampula, Zambézia, Manica e Cabo Delgado) declararam que não reconheceriam as concessões de terras situadas nas suas províncias que tenham sido feitas pelo Governo em Maputo. A capacidade do Governo Central para aplicar a lei varia muito de província para província, e há uma grande variação na maneira como as províncias tratam da política da terra e agrícola. Até certo ponto, as províncias estão a tornar-se cada vez mais independentes de Maputo no domínio da política da terra e agrícola.

III- Questões de Posse da Terra no Moçambique do Pós-Guerra:

1. Evolução das relações de Posse da Terra

Como já se observou mais acima, o sistema "oficial" de posse da terra em Moçambique é a propriedade estatal de toda a terra. As regras oficiais para o acesso à terra e controlo da mesma, assim como as regras para dar segurança aos direitos de posse são diferentes nas áreas urbanas e rurais, bem como na agricultura comercial e na privada.

Nas zonas urbanas e peri-urbanas do país o acesso à terra agrícola e a distribuição da mesma são teoricamente controlados pelo governo. Uma pessoa que deseje adquirir terra, para produção comercial ou pequena produção, nas zonas peri-urbanas (por exemplo: nas Zonas Verdes) tem primeiro de contactar com o Conselho Executivo e com o Director da Direcção Distrital de Agricultura na área em que estiver situada a terra. Estes dois organismos são responsáveis, de jure, pela distribuição de terras e pela resolução de conflitos de terras.

O processo de aquisição de terra, tanto para as explorações agrícolas comerciais como para os pequenos produtores, nas áreas (não designadas urbanas) rurais, sofre de falta de clareza na lei (isto é: o que é que constitui uma ocupação), confusão no tocante às categorias de "sector familiar" e "sector privado" e aplicação ad hoc da lei. Tecnicamnete, os (pequenos) agricultores do "sector familiar" que precisam de terra devem comunicar com os funcionários "consuetudinários" locais e outras famílias possuidoras de terra na zona. Em princípio, a terra adquirida e ocupada desta maneira é reconhecida pela Lei da Terra. Se os pequenos agricultores não forem capazes de adquirir terra desta maneira poderão dirigir-se ao Conselho Executivo. Este deve trabalhar com os funcionários de extensão de nível distrital, que por sua vez, consultam pessoas locais de "elevada posição" na comunidade. Os funcionários distritais e de localidade alegam que este é o processo seguido

pelos agricultores do "sector familiar". Os funcionários afirmam que uma vez adquirida a terra o processo termina, sem que se emita um título ou registo, porque é desnecessária qualquer acção adicional para dar segurança aos direitos de posse. Segundo eles, a ocupação é suficiente para garantir os direitos de uso. Isto implica que os direitos de posse para os pequenos proprietários são seguros. No entanto, como se observa mais abaixo, tal facto não é exacto.

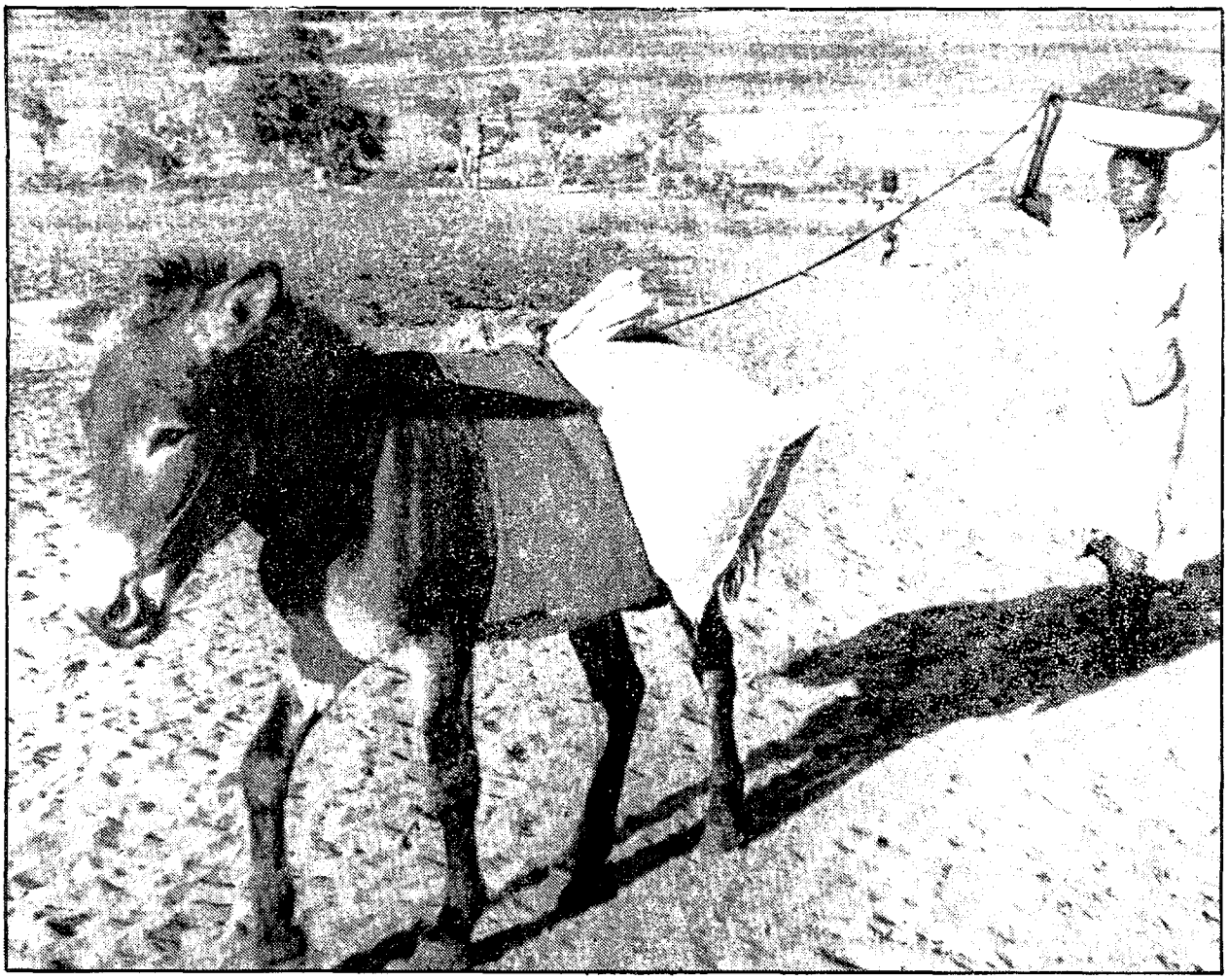
Nalgumas partes do país, por exemplo, em Caia e Sena (Província de Sofala) os Conselhos Executivos estão activamente a distribuir terras a populações "regressadas". Nem sempre é claro se as pessoas que recebem terras são destes distritos. Nalguns casos o Conselho Executivo consulta as autoridades consuetudinárias locais antes de "atribuir" a terra, e noutros casos não. Isto tem levado a conflitos, como se discute mais abaixo.

Para os agricultores comerciais (ou do "sector privado"), o processo oficial de aquisição de terra e garantia de direitos de uso da mesma é um pouco diferente. Segundo a Lei da Terra, os diferentes níveis de governo devem participar no processo, conforme a área de terra solicitada. Mais uma vez, em princípio uma pessoa singular que precise de terra dirige-se à população local [ou ao chefe local de terras (Régulo), ou a outro representante reconhecido] e pede terra. Em seguida, o interessado entra em contacto com o gabinete distrital ou provincial da DINAGECA (Direcção Nacional de Geografia e Cadastro), para começar o processo de registo. Cada requerente tem de submeter um Plano de Desenvolvimento, e todos aqueles que solicitam terras com mais de 100 hectares têm de submeter uma prova de "capacidade técnica e financeira" para explorar a terra. Os pedidos de terras com 1 a 250 hectares têm de ser aprovados pelo Governador Provincial.8 Os pedidos de terra com mais de 250 hectares têm de ser aprovados pela sede da DINAGECA, em Maputo.

Uma vez submetido um pedido, o gabinete provincial da DINAGECA investiga o pedido, para determinar se a terra é adequada e se está disponível para ser utilizada. Conceder-se-á o direito provisório de ocupar a terra se se receber um relatório favorável do gabinete distrital. A terra é então avaliada pela DINAGECA e emite-se uma autorização de uso. Após a concessão dum título definitivo, este é enviado à Conservatória de Registo Predial. Em teoria, o processo interior, desde a entrega do pedido até à recepção do título e do registo, deveria demorar cerca de quatro meses. Na prática, muitos pedidos precisam dum ano ou mais para serem processados (Bruce, 1990; Boucher e Francisco, 1992).9

As disputas de terras que ocorrem no seio do "sector familiar", ou entre pequenos proprietários e o "sector privado", são teoricamente resolvidas pela estrutura formal, a começar pelos funcionários de localidade ou pelos funcionários de nível comunitário: enquadradores, secretários de aldeia, líderes de comunidade ou outros que sejam nomeados pelo Governo oficial a nível local, ou trazidos para cooperarem com ele. Isto inclui frequentemente chefes de linhagens ou outras autoridades "tradicionais", como os chefes. Se estes indivíduos não conseguirem resolver disputas, o conflito passará então para o nível distrital. A resolução de disputas de terra que envolvam o "sector privado" começa, normalmente, no nível distrital. Na realidade, o procedimento seguido pelos pequenos proprietários ou pelos agricultores comerciais maiores para aquisição de terra raramente se conforma com as "regras oficiais".

Paralelamente ao sistema formal, existem sistemas consuetudinários legais e administrativos de posse de terra a nível local.10 Normalmente, os pequenos proprietários que precisam de terra não se dirigem a funcionários nomeados pelo Governo nem ao Conselho Executivo para receberem ajuda. Na maioria das zonas em que fez investigação em Moçambique, os pequenos proprietários negoceiam directamente com uma família "abundante em



Centro de Formação Fotográfica

terras" ou com a autoridade local (consuetudinária). Em muitas zonas este indivíduo é o antigo régulo (chefe consutudinário local) ou parente seu. Alguns pequenos proprietários, tanto homens como mulheres, informaram ter conseguido terras por uma variedade de meios, incluindo o desbravamento de terras virgens, herança, empréstimo, casamento, aluguer e compra. De facto, nalgumas zonas do país em que a concentração de terras existe ou onde a procura é elevada existem activos mercados de terras e de direitos à terra.11 Nalguns poucos casos houve pequenos proprietários que informaram terem conseguido terras através dos canais oficiais. Contudo, estas pessoas obsevaram frequentemente que se sentiam inseguras nos seus direitos à terra. Por exemplo, não plantavam árvores, e muitas vezes não sabiam se teriam acesso à mesma parcela na campanha agrícola seguinte (Myers e West, 1993; Myers 1993, no prelo). O processo consuetudinário de aquisição de terras, embora difira um pouco de grupo étnico para grupo étnico, é, em muitos aspectos essenciais, o mesmo para os pequenos proprietários (incluindo indígenas, deslocados e refugiados) em todo o país. Um facto significativo é que a maioria dos agricultores não reconhece (ou não se apercebe) de que a terra constitui propriedade do Estado, e as tentativas passadas e presentes de transferir ou desalojar pessoas das suas terras são frequentemente consideradas atitudes hostis tomadas pelo Governo.

Uma grave limitação à segurança dos pequenos proprietários é a limitação do sistema dos tribunais oficiais. Os tribunais foram estabelecidos imediatamente depois da independência, para ouvirem disputas. Estes tribunais, que tinham autoridade até ao nível das comunidades, não adjudicavam disputas de terras que envolvessem o sector familiar. 12

O sistema planeado pelo governo recém-independente nunca foi seriamente implementado porque o governo não tinha os conhecimentos nem a capacidade necessários para o fazer. Com efeito, as disputas sobre terras têm sido ouvidas pricipalmente aos níveis provinciais e central do governo. Este facto exclui efectivamente os pequenos proprietários envolvidos em conflitos de terras do sistema judicial "oficial". Para os pequenos proprietários envolvidos em disputas com o sector comercial ou o Estado, não existe uma separação entre o governo executivo e o governo judicial. Os funcionários a nível de localidade que tomam decisões executivas no respeitante às distribuições de terras e ao acesso também tomam decisões judiciais no que toca às disputas. O problema complica-se porque não há estruturas nem mecanismos legais para resolver disputas que envolvam tanto a lei consuetidinária como a lei "oficial".

A maioria dos pequenos proprietários declarou que se tivesse um conflito discutiriam a questão com os "velhos" (os idosos com alta posição hierárquica ou os chefes de linhagem na aldeia). Só nuns poucos casos é que os pequenos proprietários declararam que apresentariam as suas disputas aos funcionários a nível de localidade. Muitos pequenos proprietários declararam que os funcionários não conheciam a zona ou que não estavam habilitados para ouvir disputas de terras, e alguns comentaram que não tinham confiança nestes indivíduos. Algumas pessoas disseram que os funcionários lhes cobravam dinheiro para ouvirem disputas e que depois não resolviam os problemas. Além disso, muitos pequenos proprietários não conseguiam identificar os seus funcionários de localidade, mas podiam indicar e dar prontamente a localização da casa do seu Régulo ou de outro dirigente consuetudinário (Myers e West, 1993; Myers 1993, no prelo). Em resumo: os pequenos proprietários contam com os sistemas consuetudinários para a distribuição de terras e como mecanismos de resolução de disputas.

Desde a independência que os sistemas consuetudinários de posse têm evoluído rapidamente em Moçambique: inicialmente foram mudados à medida que as pessoas respondiam às limitações criadas pela guerra e pelos anos de seca; e, mais recentemente, à medida que as pessoas começavam a reagir às oportunidades e dificuldades criadas pela paz e pelas transformações económicas. Este processo está a decorrer mais rapidamente nas comunidades que têm terras perto de zonas urbanas ou terras que são de maior valor no mercado. Tem havido muitas consequências, que estamos apenas a começar a compreender. Actualmente a terra e os recursos naturais são mais frequentemente controlados pelas famílias e segmentos de famílias, onde anteriormente o controle era exercido por linhagens e comunidades. A posse individual está a aparecer ou a tornar-se mais comum nas zonas rurais.13

Estas alterações estão a ser vistas tanto nas zonas matrilocais como nas patrilocais. Tem havido efeitos importantes nos esquemas de posse de mulheres (V. West, Harry e Gregory Myers, 1993, no prelo). Nalgumas zonas estão a surgir lutas pelo poder entre antigos régulos e antigos chefes ou autoridades consuetudinárias (quando não são as mesmas pessoas), e noutras estão a surgir lutas entre régulos (ou chefes) e representantes locais do Partido ou do Governo. Embora algumas das alterações na posse ou nas correlações de forças possam ter consequências negativas, como o enfraquecimento dos direitos dalguns produtores, a capacidade de transformação devia ser considerada positiva. Os sistemas de posse que são flexíveis e respondem às transformções nas alterações políticas, sociais e económicas têm mais possibilidades de encorajar os investimentos e a produtividade do que os sistemas que são estáticos e fechados. Além disso, estas lutas pelo poder são inseparáveis do progresso em direcção à democratização e constituem uma importante parte do mesmo.

Os proprietários comerciais de terras estão a adquirir terras de várias maneiras legais e extra-legais. Habitualmente, os agricultores comerciais

que adquirem terras por meio dos canais legais, ou oficiais, iniciam o processo por meio da identificação duma parcela de terra. O gabinete provincial ou central da DINAGECA analisa o pedido e contacta com o seu gabinete distrital para verificar se a terra é propícia e está disponível. Por lei, o pedido deve ser negado se a terra estiver ocupada 14 por pequenos agricultores (Regulamento da Lei de Terra de 1987, Artigo 32). Na prática isto raramente sucede. Os gabinetes distritais não têm pessoal nem veículos para verificar a maioria dos pedidos. Além disso, muitos funcionários distritais e provinciais manifestaram a opinião de que os pequenos proprietários eram incapazes de explorar as terras melhores e mais procuradas. Achavam que estas terras deviam ir para interesses comerciais, e diziam frequentemente que a agricultura do sector privado (comercial) tinha preferência sobre a pequena agricultura. Por conseguinte, a expoliação dos pequenos proprietários ocorre frequentemente quando estes ocupam terras desejadas pelos interesses comerciais (Myers e West, 1993, Tanner, et al., 1992). Quando isto sucede os pequenos proprietários não são indemnizados e perdem os seus investimentos. 15 Houve alguns casos em que pequenos proprietários foram desalojados por agricultores comerciais e permaneceram na terra como rendeiros (com direitos reduzidos), passando a trabalhar para os novos donos como trabalhadores agrícolas.

Apesar do seu maior êxito em adquirir terra, os agricultores do "sector privado" também não têm garantia de segurança de posse. Os agricultores comerciais, incluindo as maiores empresas e as empresas mistas (como a JFS e a LOMACO), manifestam incerteza quando aos seus direitos à terra. Queixam-se, sobretudo, da qualidade e da duração destes direitos. Como resultado, alguns mostram-se hesitantes em investir ou declaram que os seus investimentos continuarão a ser provisórios e mínimos até que tenham maior segurança. Outros possíveis investidores agrícolas comerciais têm dito que não estão dispostos a investir na agricultura nesta altura mas que poderão fazê-lo no futuro se puderem ter a certeza de que os seus investimentos estarão seguros (ibid.,). Nalguns casos esta hesitação está a levar a especulações de terras, o que gerará problemas adicionais. Mais abaixo continuaremos a discutir este ponto.

2. Escassez de Terras

A superfície total de Moçambique é de pouco menos de 80 milhões de hectares. Deste total, só 36 milhões são considerados aráveis. Este número inclui 16 milhões de hectares de terra florestal. Calcula-se que só 18 milhões de hectares são propícios para a agricultura.16 Apesar da sua superfície relativamente grande e da sua população relativamente pequena (cerca de 15 a 18 milhões), é um erro chegar-se à conclusão de que Moçambique é um país com abundância de terras.) frequente funcionários e doadores presumirem que há muita terra disponível para todos os agricultores comerciais e pequenos. Na verdade, há partes do país em que há suficiente terra disponível para fazer face à procura. Noutras partes a realidade é completamente diferente, especialmente agora, no período do pós-guerra. De facto, a terra é um bem raro em muitas zonas do país. A política agrícola durante o período colonial, a política pós-independência e a guerra, tudo isto levou a uma escassez artificial de terras nalgumas zonas.

Funcionários ao nível de localidade, distrito e província têm dito que receberão com agrado investimentos de interesses comerciais nos seus distritos. Embora os investimentos comerciais no sector agrícola sejam importantes e devem ser fomentados, o facto é que em muitas zonas do país há escassez de terras, o que provoca concorrência entre pequenos proprietários e interesses comerciais, assim como entre os pequenos proprietários. Esta concorrência é intensificada pelo sistema formal de posse da terra, que favorece os interesses de grande escala e mina a segurança de posse (como se discutiu mais acima), e pelas oportunidades e limitantes económicas e

políticas criadas logo no princípio do período do pós-guerra.
Parte da concorrência pela terra deve-se ao facto de haver uma quantidade limitada de terra que esteja prontamente disponível e próxima doutras oportunidades económicas. Os agricultores comerciais e pequenos são atraídos para as mesmas zonas: as que têm infra-estruturas (estradas, poços, etc.) mercados, transportes e uma segurança relativamente boa.17 Estas zonas também estão menos flageladas pelo problema de minas explosivas. Embora os funcionários governamentais possam dizer que há muita terra disponível, a investigação actual revela que muito poucos indivíduos, mesmo os pequenos agricultores e os interesses agrícolas comerciais, estão interessados em mudar-se para as zonas rurais que estejam afastadas de infra-estruturas, mercados, transportes, segurança e outras amenidades sociais. Pequenos agricultores recentemente entrevistados em três localidades ao longo do Rio Zambeze (nas províncias da Zambézia e de Sofala), assim como na província de Gaza, indicavam que estavam a "alugar" ou com terra "emprestada" pelas autoridades tradicionais ou por outras famílias.

Centro de Formação Fotográfica

Muitos deles estavam a fazer isto em vez de voltarem para as suas zonas de origem, porque os novos locais lhes ofereciam maiores oportunidades económicas.
A questão da escassez de terras é particularmente complicada em certas áreas do país, onde há uma elevada densidade populacional (sem contar com as populações que regressam), como as províncias da Zambézia e de Nampula. A escassez de terras também é aguda nas seguintes zonas: (1) perto das antigas explorações agrícolas estatais; (2) nas Zonas Verdes; (3) perto das zonas urbanas; (4) em toda a Província de Maputo; (5) em zonas

situadas perto das novas empresas agícolas privadas ou mistas, como a operação da LOMACO em Montepuez, que cobre 39.000 hectares de produção directa e controla aproximadamente 1,5 milhões de hectares através da "produção indirecta".18

A origem dum outro factor que dificulta o acesso à terra e leva à escassez de terras pode ser encontrada na incerteza do estatuto dos antigos proprietários portugueses. Em muitos casos vimos que os pequenos proprietários não queriam ocupar terras abandonadas pelos interesses privados portugueses, porque pensavam que os proprietários voltariam para reclamar as suas possessões. Cremos que há muitos antigos proprietários portugueses que voltaram para Moçambique e reassumiram o controlo das suas antigas terras, e que há muitos outros que tencionam fazer o mesmo.

A escassez de terra, em termos tanto reais como relativos, tem um impacto nos pequenos proprietários e nos produtores comerciais. Dada a aplicação inconsistente e não transparente das leis, regulamentos e políticas, esta escassez cria uma concorrência injusta e desigual, onde aqueles que têm

Centro de Formação Fotográfica

ligações e recursos prejudicam os fracos. Neste processo, os pequenos produtores perderão gradualmente acesso à terra em zonas muito procuradas. Se não se criarem outras oportunidades, a prosperidade de muitos pequenos proprietários tornar-se-á mais frágil à medida que a transformção económica se for realizando. A segurança dos grandes interesses comerciais também se enfraquecerá, porque os pequenos proprietários que sentirem que foram despojados injustamente das suas terras e recursos poderão constituir ameaças para os que estiverem a ocupar a mesma terra e a investir nela. Conhecem-se casos de agricultores despojados que destruiram colheitas

e sabotaram maquinaria. A escassez de terras também significa que os produtores comerciais estão constantemente a manobrar para obterem acesso às melhores terras (ou a terras situadas nas zonas mais comerciais). Num ambiente em que os procedimentos para a aquisição não são transparentes e os direitos não são seguros, os produtores não investirão.

3. Acesso à Terra

Desde que foi assinado o acordo de paz, no ano passado, começámos a examinar as questões de acesso à terra. Colocámos a ênfase nos regressados doutros países e de dentro de Moçambique. Entre as questões que tentámos abordar contam-se as seguintes: para onde vão as pessoas? Quais são as suas intenções económicas? Estão a regressar às suas zonas de origem? Como é que estão a obter acesso à terra ou direitos à terra? Quais são os termos e condições destes direitos? Quem é que está a "conceder" direitos? Estão a investir na terra? Quem é que está a ouvir as disputas sobre a terra? E quais são os tipos de governação local que estão a aparecer, a reaparecer ou a evoluir?

Uma opinião comum entre funcionários e doadores é que as populações deslocadas regressarão às suas "zonas de origem" e, como se observou mais acima, que há muita terra para todos. Esta opinião não é correcta. Não é nossa intenção sugirir que nenhum deslocado regressará à sua terra de origem nem recomeçará a produção agrícola. Testemunhámos muitos movimentos de populações em muitas zonas. De facto, estas pessoas estavam a regressar às suas terras de família. O que estamos a sugerir é que os pequenos proprietários, tal como os agricultores comerciais maiores tomaram e continuaram a tomar decisões sobre a transferência e os investimentos com base nas oportunidades. Em resumo: a terra que está situada perto de mercados, transportes, vias aquáticas e serviços sociais é favorável a todos os produtores.19

Fizeram-se uns poucos estudos apressados de casos sobre acesso à terra na Província de Tete, ao longo da fronteira com o Malawi, ao longo do Rio Zambeze, nas províncias de Sofala e da Zambézia, e em zonas de irrigação na província de Gaza. Em geral, o local para onde os deslocados vão e a altura em que o fazem dependerá de vários factores, incluindo a sua procedência, há quanto tempo estão deslocados, o número de vezes que foram deslocados, os direitos à terra ou a emprego que adquiriram no novo lugar e as oportunidades económicas que existem no local onde presentemente se encontram. Este processo também está a ser influenciado pela distribuição de ajuda de emergência e de pacotes de sementes. Se sentirem que o nível de vida é melhor, ou se houver melhores oportunidades económicas no local actual, os deslocados terão menos vontade de regressar às suas zonas de origem. Por outro lado, há mais probabilidades de os pequenos proprietários que estão numa posição económica mais fraca e têm menos terras ou direitos mais fracos à terra do que antes de serem deslocados, assim como aqueles que foram deslocados à força, devido à política do governo,20 se reassentem (incluindo nas suas zonas de origem).

Muitos pequenos proprietários não regressarão às suas "terras tradicionais". Na realidade, muitos deles não têm a certeza de quais são as suas "zonas de origem". Quando se lhes pergunta donde vêm, muitos deslocados dão uma lista de vários locais, uma vez que foram deslocados várias vezes durante os últimos 16 a 20 anos. Muitas pessoas estabeleceram relações económicas e sociais em várias zonas. Além disso, muitos deles não têm a certeza de onde vêm, porque lhes foram "dadas" novas terras ou porque o Governo os deslocou à força para novas aldeias. Os agricultores não sabem se devem ficar onde estão, voltar a estas terras, ou mudar-se para outros sítios ou regressar às terras dos seus pais.

Um grande número de pessoas começou já a mudar-se, mas muitas delas estão a fazê-lo por etapas. Algumas famílias mandam um ou dois membros

de regresso às terras da família, para desbravarem terras e começarem a plantar. Se a campanha agrícola tiver êxito e se a zona continuar a ser segura, outros membros da família seguir-se-ão. No entanto, a família continuará dividida para aproveitar ao máximo as suas oportunidades e minimizar as suas vulnerabilidades. Outra categoria de regressados é a dos que estiveram a "saltitar" entre as suas zonas de deslocação e as zonas de origem. Estes optaram por trabalhar a terra que não está na sua zona de origem durante pelo menos uma campanha agrícola. Alguns dizem que continuarão a deslocar-se durante a próxima campanha agrícola se as colheitas forem boas e se a situação de segurança se mantiver estável. Porém, não se sabe ao certo quais são as intenções destes indivíduos a longo prazo. Há uma outra categoria de indivíduos que está a tentar manter uma "rede de segurança" ou expandir as suas oportunidades, dividindo as suas famílias. Por exemplo: uma parte da família fica na "zona deslocada" e outra parte muda-se para uma nova zona ou regressa às terras da família. O Governo nem sempre tem reagido favoravelmente a estas famílias ambiciosas ou cansadas de guerra.21

Outra categoria de indivíduos que tem problemas como o acesso à terra são os que foram desapossados das suas terras mas continuaram a residir nelas. Cooperativas, aldeias comunais, explorações agrícola estatais, e agora interesses privados, e empresas mistas "deslocaram" pessoas, reduzindo a sua condição à de rendeiros ou trabalhadores nas suas terras. Estas pessoas não têm para onde ir, a não ser que as suas comunidades possuam terras disponíveis adicionais. Isto será possível nalgumas zonas do país, como partes de Tete, Niassa e Cabo Delgado. Mas noutras partes do país as oportunidades de terra são extremamente restritas. É provável que esta categoria de indivíduos cresça à medida que o Governo continuar a conceder terras.

Acima de tudo, parece evidente ser improvável que as pessoas que foram deslocadas para cidades ou zonas peri-urbanas, como Maputo, regressem às zonas de origem. Estas zonas continuarão a sofrer intensas pressões, quer dizer: a escassez de terras e os conflitos de terras não vão diminuir no futuro. Também é duvidoso que os soldados desmobilizados regressem às suas próprias terras uma vez passados à disponibilidade.

Tudo isto nos leva à conclusão de que actualmente há muitas pessoas que estão a mudar-se, que o campo no Moçambique do pós-guerra está num estado de intensa transformação e que é improvável que a magnitude deste processo diminua num futuro próximo. Isto não é necessariamente negativo, uma vez que este movimento cria oportunidades económicas para muitos e influencia os processos de transformação dos sistemas consuetudinários de autoridade e o desenvolvimento de instituições democráticas. Não obstante, os impactos gerais sobre a agricultura continuam por ver. É certo que a pequena agricultura experimentará alterações significativas no futuro. O mais provável é que muitos pequenos proprietários que tenham ou tenham tido terras em zonas altamente comerciais sejam marginalizados, e que dentro do actual contexto legal e de políticas vão achando cada vez mais difícil ganhar acesso a terras nesta e noutras zonas.

4. Conflitos de Terras

A investigação feita durante os últimos três anos mostrou um número crescente de disputas de terras envolvendo tanto pequenos proprietários como produtores comerciais, especialmente em zonas que têm grandes concentrações de população deslocada e em zonas em que a procura de terras é elevada, tais como as zonas urbanas, as Zonas Verdes, as zonas agrícolas irrigadas, as antigas explorações agrícolas estatais e as plantações privadas. O jornal "Notícias", o "MediaFax" e outras publicações populares em Moçambique têm vindo a dar cada vez mais cobertura aos problemas e conflitos de terras no país. É frequente noticiarem conflitos de terras entre

pequenos proprietários e entre pequenos proprietários e produtores comerciais.

A investigação revelou pelo menos dez tipos diferentes de conflitos de terras, que são os seguintes:

1. Conflitos entre o Estado e pequenos proprietários (e, nalguns casos, interesses comerciais maiores), causados pela expropriação de terras pelo Estado.
2. Conflitos entre o Estado e pequenos proprietários sobre terras de explorações agrícolas estatais que pequenos proprietários têm ocupado como squatters (ocupantes ilegais), trabalhadores ou antigos donos.
3. Conflitos entre o Estado e produtores comerciais sobre terras alineadas mais de uma vez pelo Estado a diferentes interesses.
4. Conflitos entre o Estado e produtores comerciais sobre terras de explorações agrícolas estatais.
5. Conflitos entre o Estado e produtores comerciais sobre arrendamentos de curto prazo.
6. Conflitos entre produtores comerciais privados.
7. Conflitos entre novos produtores comerciais e produtores portugueses que regressam.
8. Conflitos entre empresas mistas e produtores comerciais privados.
9. Conflitos entre empresas mistas e pequenos proprietários.
10. Conflitos entre pequenos proprietários, especialmente entre populações deslocadas ou regressadas e populações originárias dos locais.

Observámos uma grande frequência de conflitos de terras entre agricultores comerciais e pequenos proprietários nos Corredores da Beira e do Limpopo. Também documentámos numerosos conflitos de terras entre pequenos proprietários e agricultores comerciais sobre terras pertencentes às antigas explorações agrícolas estatais, ou sobre terras situadas na vizinhança destas explorações, e sobre terras irrigadas. É difícil dizer quanta terra está a ser disputada no país, mas sabemos que as disputas estão a ter lugar nos sítios onde os investimentos se têm verificado historicamente (e provavelmente continuarão a ser os locais no futuro). Está a haver conflitos de terras nas zonas de maior densidade populacional e onde a terra tem um grande valor. Não devemos iludir-nos pensando que estas zonas representam uma pequena parte do país, e que por conseguinte os conflitos são localizados e mínimos. Os conflitos não devem ser ignorados, porque de facto estão a verificar-se precisamente nas zonas em que a agricultura está a concentrar-se ou a expandir-se (Myers e West, 1993; Tanner et al., 199í; Rose, et al., 1992; Roth, Boucher e Francisco, 1992).

Como se observou mais acima, os conflitos que envolvam agricultores comerciais são inicialmente ouvidos ao nível do distrito em que têm lugar. No entanto, há muitos conflitos que nunca são ouvidos nem resolvidos pelas autoridades formais. A nossa pesquisa revelou casos nos quais os funcionários responsáveis se recusaram a resolver conflitos de terras. As razões desta recusa incluem as seguintes: 1) as partes ofendidas não pagaram os serviços do funcionário; 2) os funcionários não estão presentes ou não estão disponíveis; 3) os funcionários não conhecem os factos do caso, ou não conhecem a lei. Nalguns casos, o conflito é causado pelos próprios funcionários locais, e a parte ofendida não tem recurso. Num exemplo, uma terra agrícola irrigada da melhor qualidade foi confiscada por funcionários da localidade. Quando o agricultor (cuja família é politicamente importante em Maputo) questionou os funcionários foi-lhe dito que o Governo precisava da terra para uma exploração de sementes. Logo que descobriram quem era a família do agricultor abandonaram a sua operação. Hoje a terra continua por cultivar porque nenhuma das duas partes tem a certeza da sua posição.

Isto levanta duas questões importantes. Em primeiro lugar, muito poucas pessoas (quer sejam civis quer sejam funcionários) conhecem as leis e as

políticas que se aplicam à terra e à agricultura. Isto inclui pessoas em todas as províncias e funcionários a todos os níveis de governo. Em segundo lugar, há muito poucas estruturas legais intactas e poucos administradores (e juízes) com preparação para administrar a lei. De facto, as disputas sobre terras não têm lugar definido no processo de litígio, uma vez que não existem tribunais para as ouvir enquanto o caso não for levado ao nível central do Governo. Por conseguinte, muitas disputas que envolvem o sector comercial ou o Estado ficam por resolver ou são resolvidas extra-legalmente. Isto leva à incerteza e à insegurança, que por sua vez levam ao sub-investimento, à especulação e a uma má gestão dos recursos.

Começámos a investigar os tipos de conflitos de terras que se estão a verificar à medida que os deslocados regressam à produção agrícola – ou nas suas terras ou como rendeiros de terras que pertencem a outros. Como se observou mais acima, as pessoas estão a utilizar os sistemas tradicionais de acesso à terra e atribuição da mesma para adquirirem ou tornarem a reclamar direitos à terra. Quando há conflitos, a maioria dos agricultores entrevistados disse que utilizava o sistema consuetudinário para resolver as suas disputas. Por exemplo: os anciãos informaram que quando um agricultor regressa à sua terra e descobre que outro agricultor (deslocado) está a utilizar a sua parcela, eles ouvem o seu caso; se o homem regressado provar que tem razão, o outro utilizador será autorizado a fazer as suas colheitas antes de abandonar a parcela. Os funcionários são trazidos para o processo quando se trata duma disputa entre duas comunidades, ou quando um funcionário do Governo distribuiu a terra sem consultar as autoridades consuetudinárias locais. Os direitos mais fracos são os dos pequenos proprietários, que com maior frequência perdem os seus direitos quando deparam com agricultores comerciais ou com o Estado. Assim, por exemplo, é menos provável que os pequenos proprietários que estão a trabalhar perto de terras de antigas explorações agrícolas estatais façam investimentos na terra ou efectuem boas práticas de gestão de recursos, porque pensam que podem perder a terra.

De momento os conflitos entre os pequenos proprietários não parecem ser impossíveis de resolver nem muito negativos para a recuperação do sector agrícola. No entanto, os conflitos entre o Estado e os produtores comerciais, ou entre estes e os pequenos proprietários poderão criar sérias dificuldades para a revitalização do sector. Julgamos que o número de conflitos de terras continuará a crescer enquanto houver discrepâncias entre o sistema formal de posse da terra e a prática real.

5. Especulações de Terras

Os dados e outros tipos de informação sobre especulações de terras são limitados. Recentemente começámos a recolher informações sobre o assunto. Cremos que uma grande percentagem das terras que o Governo está a dar como concessão, ou que estão a ser adquiridas por outros meios legais ou extra-legais, estão a ser mantidas com bases especulativas. Algumas delas são intencionais, uma vez que há pessoas que adquirem terras sem qualquer intenção de investir nelas. Acreditam que a terra aumentará de valor, e que desta maneira poderão vendê-la com lucro. Há uma opinião muito disseminada de que o Governo agirá dentro em breve (ou pouco depois das eleições) no sentido de criar a propriedade privada ou de alguma forma legalizar os mercados de terras. Mesmo que o Governo não faça isto, os mercados não oficiais continuarão a funcionar e, à medida que a economia for crescendo, florescerão os mercados de terra não sancionados. Embora a lei estipule que os solicitantes de terras ou títulos tenham que apresentar propostas de desenvolvimento, é improvável que qualquer parte do Governo tenha a vontade política ou a capacidade institucional para aplicar esta provisão.

Ao mesmo tempo, muitas pessoas especulam involuntarmente. Estes indivíduos adquirem terras com a intenção de investir e produzir, mas são impedidos de o fazer pela insegurança de posse ou outras incertezas económicas e políticas. Tivemos provas desta tendência através de vários casos anedóticos, entrevistas com funcionários distritais e de localidade e com alguns proprietários de maiores concessões de terras.22
Além disso, recolhemos do Boletim da República alguns dados sobre concessões de terras.23 Desde 1991 foram oficialmente concedidos mais de 10.000 hectares de terras em zonas altamente comerciais. É provável que o verdadeiro número de concessões seja muito superior. Aquele número não inclui os enormes terrenos concedidos a empresas mistas nem a empresas privadas que existiam antes da independência e começaram recentemente a reaparecer. Não inclui as terras pertencentes ao antigo sector das explorações agrícolas estatais (350.000 a 500.000 hectares) que foram ou estão a ser alienadas, nem quaisquer outras terras nas zonas comercializadas que estão a ser obtidas por meios legais ou extra-legais. É evidente que a especulação de terras é de pouco benefício económico para o país e sabota o desenvolvimento do sector agrícola. O mais importante é que cria um ambiente político instável.

IV - Limitantes Legais e de Políticas: oportunidades perdidas

Em 1983 a FRELIMO apelou para que a política agrícola se afastasse do sector estatal e se virasse para a pequena agricultura. Antes disto, a política e a legislação reflectiam uma parcialidade ideológica a favor da agricultura de grande escala. Mas o Partido e o Governo foram incapazes de articular uma nova visão e de transformar a retórica em realidade. O Governo não está a encorajar a pequena agricultura. Na realidade, limitou-se a virar-se da agricultura do sector estatal para a agricultura de grande escala, "privada" ou de empresas mistas.
Embora as leis e políticas fundiárias que favorecem os pequenos proprietários existam, não estão a ser implementadas. Além disso, são frequentemente contraditórias ou obscuras, e poucas pessoas fora dos Ministérios em Maputo sabem das suas provisões. Para a maioria dos moçambicanos, os processos formais de aquisição de terras e garantia de posse não são claros. Isto cria confusão e incerteza, e permite que indivíduos sem escrúpulos manipulem o sistema e privem pessoas das suas terras e recursos naturais. Ao mesmo tempo, esta falta de clareza desanima os produtores comerciais que querem investir, o que mina a revitalização da agricultura e estimula uma especulação anti-económica.
Todos os níveis do Governo "oficial" estão a tornar-se alvos da animosidade pública pelo seu papel neste processo, ou pela sua conspícua ausência dele. Os conflitos de terras estão a aumentar cada vez mais. A legitimidade política do Governo e da FRELIMO está a ser minada pelo conflito entre as instituições tradicionais e as instituições oficiais de governação. Há muitos sítios em que os funcionários locais estão a ser apanhados entre as autoridades formais e as consuetudinárias, antagonizando e sendo atacados por ambas. Toda esta insegurança, incerteza e conflito alimentam a agitação civil e a possibilidade dum reatar da guerra.
O Governo não tem querido (ou podido) articular uma política fundiária clara que seja apropriada para as actuais condições económicas e políticas de Moçambique. As mudanças socio-económicas tornaram muitas leis e políticas inadequadas. As perguntas sobre que tipos de direitos serão possíveis de obter, quem será autorizado a tê-los e durante quanto tempo ainda não foram definitivamente respondidas. A sociedade moçambicana tem perdido oportunidades por o Governo não articular uma política de terras coerente; esta falha do Governo inclui o não ter dado uma oportunidade para fomentar o aparecimento dum sector empresarial de pequena escala e

estabelecer uma relação mais cooperativa entre o Governo e as autoridades tradicionais. Esta falta duma política clara está a dificultar a criação de pequenas redes comerciais e financeiras e o aparecimento duma capitalização de pequena escala dentro do sector agrícola. O Governo não tem reconhecido a capacidade da sociedade rural de se aproveitar das novas oportunidades económicas e políticas e contribuir para a transformção social das suas próprias comunidades.

A situação actual da política e administração fundiárias em Moçambique representa um cenário sem vitórias. O Estado tem direitos absolutos sobre toda a terra no país, e contudo é incapaz de proteger os direitos e promover os interesses da maioria da população. Ao mesmo tempo, é incapaz de captar investimentos privados, especialmente porque a posse de terra é insegura, as leis não são transparentes ou não são aplicadas com uniformidade e o futuro político é incerto. Aqueles que conhecem o funcionamento do sistema, muitos dos quais são funcionários governamentais, conseguem manipular o sistema em vantagem própria, privando os moçambicanos rurais dos seus direitos à terra.

Porém, é questionável que essas mesmas pessoas estejam a fazer investimentos nas suas propriedades. A investigação preliminar sugere que muitos destes indivíduos estão a adquirir terras com o objectivo de especular.

Centro de Formação Fotográfica

O Governo está a dar concessões e a adquirir e readquirir terras aos pequenos proprietários. Também está a distribuir terras de explorações agrícolas estatais encerradas a interesses comerciais e a empresas mistas. Estas terras estão realmente a ser oferecidas como bens grátis. Com efeito, o mais importante recurso do país está a ser esbanjado ou roubado.

V - Opções para uma futura intervenção

Parece-nos que as questões da terra são críticas em Moçambqiue, e que os problemas de posse de terra constituem entraves para a revitalização do sector agrícola e a implementação duma reforma democrática. As questões fundiárias continuarão a ser fulcrais para a reforma estrutural, económica e política no futuro. Quanto mais o Governo demorar a encarar estas questões, mais complicadas e emaranhadas elas se tornarão. Se Moçambique quer progredir na obtenção da segurança alimentar e no desenvolvimento de instituições democráticas terá que encarar, o mais rápido possível, as limitantes à posse da terra. Além disso , e talvez o mais alarmante: se não for encarada como parte do actual diálogo de políticas e das reformas estruturais, a questão da terra poderá minar a consolidação da paz em Moçambique.

As opções tomadas terão de ser consideradas politicamente legítimas por todos os sectores da população. As "reformas" impostas pelo Governo Central, ou que não forem consideradas legítimas, serão rejeitadas ao nível local (comunitário). Ao mesmo tempo, as reformas que são hostis aos agricultores comerciais (incluindo os pequenos proprietários) minarão a recapitalização da economia. As reformas têm que estimular os investimentos e a produtividade, e ao mesmo tempo equilibrar os interesses e necessidades dos produtores comerciais e dos pequenos proprietários. É importante que o Governo reconheça que os pequenos proprietários são contribuintes potencialmente importantes para a produção agrícola.

Os doadores podem ajudar o Governo a atingir estes objectivos. Moçambique precisa de asssistência técnica adicional; em primeiro lugar precisa de mais investigação aplicada e avaliação de questões de posse de terra. Além disso, o Governo precisa de assistência técnica nas reformas constitucionais, legislativas e judiciais. O Governo devia ser encorajado a continuar a descentralização das suas funções e a pensar numa reforma legal dos direitos de propriedade. Os doadores também deviam concentrar-se em programas que fomentem os investimentos comerciais e de pequenos proprietários na agricultura. Os esquemas de crédito rural, os melhoramentos infra-estruturais (como os transportes e as estradas) e os novos mercados produzirão um ambiente que seja atraente para os investidores comerciais e pequenos produtores. Os doadores podem ajudar o Governo e o público a compreender como as questões de terra são primordiais no processo de desenvolvimento, e como o papel da terra, especialmente de um sistema de posse da terra que seja transparente, considerado legítimo e aplicado com uniformidade, são importantes para a manutenção do processo de paz.

Algumas das recomendações aqui apresentadas exigirão mudanças tanto legais como administrativas. O que é mais importante é que exigirão um comprimisso político da parte do Governo e do povo de Moçambique para encarar o problema. Algumas das recomendações poderiam ser implementadas imediatamente, ao passo que outras levam o seu tempo. Com isto em mente, recomendamos as seguintes acções de médio e longo prazos:

Recomendações a Médio Prazo

1. O Governo devia deixar de fazer concessões de terras durante os próximos doze meses, e devia desencorajar os "acordos concessionais" não oficiais que estão a ser dados nas províncias, por funcionários distritais e de localidade.

2. O código dos impostos fundiários devia ser revisto e implementado Os proprietários comerciais de terras deviam pagar impostos fundiários que reflectissem o valor de mercado da terra. Esta medida seria eficaz para desencorajar a especulação de terras. As receitas destes impostos deviam ser dadas às comunidades locais em que as terras se situam.
3. Os mercados de terras deviam ser legalizados. Devia ser passada legislação para legalizar as transacções de mercado que estão a ter lugar, e devia-se instruir os tribunais no sentido de ponderarem sobre alienação de propriedades ou alienação de direitos à terra.
4. Deviam ser criados direitos privados seguros à terra. Os direitos que dão a uma pessoa o controlo sobre os seus recursos tendem a dar maior segurança de posse e, por conseguinte, encorajam o investimento e a prática de gestão correcta de recursos.
5. Enquanto o Governo não for capaz de instituir um regime de direitos de propriedade privada ou de direitos privados à terra, os termos dos alugueres de terras concedidos deviam ser prorrogados para 99 anos. Estes alugueres deviam ser tornados renováveis. O mesmo deveria também aplicar-se às "terras estatais" desinvestidas, incluindo as explorações agrícolas estatais, as cooperativas e as aldeias comunais.
6. O Governo devia pronunciar-se claramente sobre o regime de posse de terra que actualmente existe e sobre as suas intenções de o reformar. Através da descentralização, devia fazer saber a todos os moçambicanos os tipos de reforma em que está a pensar.
7. O Governo devia pronunciar-se claramente sobre o estatuto do sector das explorações agrícolas estatais e o estatuto de cada exploração agrícola. Se uma exploração agrícola for declarada encerrada, o Governo devia ir avante com o desinvestimento. O Governo não devia excluir os pequenos proprietários de receberem terra desinvestida e, sempre que possível, devia designar um pouco de terra das explorações agrícolas estatais ainda não desinvestidas para ser ocupada por pequenos proprietários.
8. O Governo devia evitar entrar em empresas mistas que continuem a exigir recursos do Estado sem darem lucros substanciais, e devia pensar seriamente na privatização dos seus interesses nas empresas mistas existentes.
9. O Governo devia pronunciar-se claramente sobre o estatuto das instituições consuetidinárias locais. Uma recomendação de longo prazo é que os seus poderes sejam reconhecidos e legitimados, especialmente no respeitante à distribuição de terras, alocação de recursos e resolução de disputas. Estas instituições deviam ser mais estudadas, e quando se verificar que determinadas regras consuetidinárias prejudicam pessoas sub-priveligiadas, incluindo as mulheres, deviam ser modificadas e transformadas através dum processo de negociação e legislação.
10. O Governo devia conceder à Comissão Ad Hoc de Terras maior autoridade para estudar questões da terra e fazer recomendações de políticas. Os seus termos de referência deviam ser ampliados e aquela Comissão devia responder directamente perante o Conselho de Ministros.

Recomendações a Longo Prazo

11. Os problemas de registo de títulos deviam ser encarados. O processo devia ser aperfeiçoado e tornado acessível a todos os produtores. Deviam ser encorajados os registos, especialmente para terras seleccionadas em zonas altamente comerciais. Nestas zonas seleccionadas o Governo devia deixar de cobrar as taxas de registo das parcelas dos pequenos produtores. A tarefa de rever os procedimentos da DINAGECA e fazer as recomendações para a revisão devia ser atribuida à Comissão de Terras.
12. Com a ajuda dos doadores, o Governo devia promover ou encorajar o desenvolvimento de Comissões (de atribuição) de Terras de nível de comunidade local. Devia conferir a estas instituições autoridade sobre a

terra, incluindo a alienação e a distribuição.

13. Com a ajuda dos doadores, o Governo devia promover ou encorajar o desenvolvimento de Tribunais de Terras de nível de comunidade local. O Tribunal de Terras devia receber poderes para adjudicar disputas de terras que envolvam pequenos proprietários. Embora independente, o Tribunal funcionaria em coordenação com a Comissão de Terras. As pessoas selecionadas para representar a comunidade na Comissão de Terras e no Tribunal deviam ser escolhidas pela comunidade local. Nalguns casos raros, alguns membros (de qualquer dos dois organismos) poderão ser escolhidos conjuntamente pela comunidade local e o Governo Provincial. A autoridade conferida a estes organismos só poderia ser anulada por outros níveis de Governo em circunstâncias extraordinárias (a serem previamente determinadas). As Comissões de Terras e os Tribunais aplicarão a lei consuetudinária da comunidade local.

14. Tanto o sistema judiciário como os seus procedimentos têm que ser revistos, a fim de acomodarem a natureza pluralista da sociedade moçambicana. Deviam ser criados mecanismos para permitir que as leis consuetudinárias e estatal interactuem.

15. Deviam ser implementadas reformas consuetudinárias e novas leis para fazer vigorar as recomendações acima feitas.

BIBLIOGRAFIA

Binkert, Gregor H. 1983. "Agricultural Production and Economic Incentives: Food Policy in Mozambique." Development Discussion Paper, no. 154. Cambrige, Mass. : Harvard University, Institute for International Development.

Bowen, Merle Launne. 1990. "Economic Crisis in Mozambique." Current History, May, pp. 217-28.

Bruce, John W. 1986. "Land Tenure Issues in Project Design and Strategies for Agricultural Development in Sub-Saharan Africa." LTC Paper, no. 128. Madison: Land Tenure Centre, University of Wisconsin.

Bruce, John. 1990. "Land Policy and State Farm Divestiture in Mozambique." Madison: Land Tenure Centre, University of Wisconsin.

Cahen, Michel. 1987. Mozambique: La Revolution Implosée. Paris: La Harmattan.

Carrilho, João, et al. 1990. An Alternative Strategy for Agricultural Development. SIDA/IRDC. Maputo, Mozambique.

Davison, Jean. 1988. "Land Redistribution in Mozambique and its Effects on Women's Collective Production: Case Studies from Sofala Province." In Agriculture, Women and Land: The African Experience, pp. 228-249. Boulder, Colo.: Westview Press.

Egero,Bertil. 1992. Moçambique: Os Primeiros Dez Anos de Construção da Democracia. Maputo: Arquivo Histórico de Moçambique.

Geffray, Christain. 1990. La Cause des Armes au Mozambique. Paris: Karthala.

Hanlon, Joseph. 1990. Mozambique: The Revolution Under Fire. London: Zed.

Kyle, Steven. 1991. " Economic Reform and Armed Conflict in Mozambique." World Development, 19 (6): 637-649

Myers, Gregory. 1992. " Land Tenure and Resettlement in Post-War Mozambique: Capacity and Individual Choice." Madison: Land Tenure Center, University of Wisconsin.

Myers, Gregory. 1993. (No Prelo). "Land Access and Conflict: Reintegration and Agricultural Development in Post-War Mozambique." Madison: Land Tenure Center, University of Wisconsin.

Myers, Gregory and Chris Tanner. 1992. "Direitos de Propriedade e Conservação Ecológica." Extra (Maputo: Centro de Formação Agrária), 10, pp. 26-33

Myers, Gregory and Harry G. West. 1993. "Land Tenure Security and Farm Divestiture in Mozambqiue: Case Studies from Nhamatanda, Manica, and Montepuez districts." LTC Research Papel, no. 110. Madison: Land Tenure Center, University of Wisconsin.

Rose, et al. , 1992. "Residential and Agricultural Land Disputes in Maputo." Madison: Land Tenure Center, University of Wisconsin.

Roth, Michael, Steve Boucher, e António Francisco. 1992. "Land Markets, Transaction Cost, And Land Use in the Peri-urban Green Zones of Maputo, Mozambique." Madison: Land Tenure Center, University of Wisconsin.

Tanner, Christopher, Gregory Myers, and Ramchand Oad. 1993. "Land Disputes and Ecological Degradation in an Irrigation Scheme: A Case Study of State Farm Divestiture in Chókwé Mozambique." LTC Research Papel, no 111. Madison: Land Tenure Center, University of Wisconsin.

Urdang, Stephanie. 1986. "Rural Transformation and Peasant Women in Mozambique." World Employment Program, Research Working Paper. Geneva: International Labour Office.

Urdang, Stephanie. 1989. And Still They Dance: Women, War, and the Struggle for Change in Mozambique. New York: Monthly Review Press.

West, Harry and Gregory Myers. 1992. " Legitimidade Política a Nível Local e Segurança de Posse da Terra." Extra (Maputo: Centro de Formação Agrária), 10, pp. 34-39.

West, Harry and Gregory Myers. 1993. (No prelo). "A Piece of Land in a Land of peace?: Land Access and Tenure Security for Smallholders in Post-settlement Mozambique. LTC Paper. University of Wisconsin-Madison.

Gregory Myers, tem o PHD em Estudos de Desenvolvimento do Land Tenure Center, Universidade de Wisconsin-Madison. É o director de um programa conjunto Land Tenure Center/Ministério da Agricultura, sobre Política de Terras e o desenvolvimento das Empresas Estatais em Moçambique.

Legitimidade Política a nível local e Segurança de Posse da Terra em Moçambique

Gregory Myers
e Harry G. West

A segurança da posse da terra é talvez uma das mais importantes variáveis que afectam a produção agrícola e, por conseguinte, questões críticas como a segurança alimentar, a reabilitação rural e a preservação do meio ambiente. A posse da terra refere-se aos direitos que um indivíduo ou uma comunidade tem à terra; segurança de posse da terra significa que o indivíduo ou a comunidade considera tais direitos como seguros, de longo prazo e dentro do seu controlo.

Os direitos de propriedades ou de terra são um factor importante que leva os agricultores a investir nas suas propriedades. Os direitos seguros e de longo prazo à terra encorajam os investimentos a longo prazo. Se a terra puder ser usada como garantia para um empréstimo, o seu proprietário poderá receber dinheiro emprestado para melhoramentos adicionais. Contudo, a terra é mais do que uma questão económica ou legal.

Uma vez que dá a oportunidade básica para a sobrevivência e a prosperidade em muitas sociedades, a terra é objecto de concorrência entre indivíduos e grupos. A distribuição da terra é uma questão profundamente política (Bruce, 1991).

A questão importante que surge é como garantir a segurança da posse da terra a pequenos, médios e grandes agricultores, de modo a que eles invistam nas propriedades e aumentem a produtividade agrícola. Muitos sugerem que o método mais simples e eficaz é por meio de esquemas de concessão de títulos e de registos da terra (Veja-se, por exemplo, Feder, 1988; Feder e Noronha, 1987). Argumenta-se que se for emitido um título ou certificado sobre uma terra ao detentor da mesma, contribuir-se-á para a sua segurança e, por conseguinte, ele investirá na terra. Embora os benefícios e desvatagens da concessão de títulos sobre a terra tenham sido discutidos noutros sítios (veja-se Cater e outros, 1989; Bruce, 1986; Land Tenure Center, 1990), nós julgamos que a concessão de títulos nem sempre é a melhor maneira de dar segurança à posse da terra. Embora seja importante em muitos casos, a concessão de títulos não é apropriada em muitos outros (1). A concessão de títulos poderá ajudar os agricultores a adquirir créditos comerciais, mas é inútil nos casos em que não há crédito disponível ou quando os títulos não são aceitáveis como garantias. Além disso, o processo de concessão de títulos em si pode alterar dramaticamente os próprios direitos que se estão a tentar proteger se, por exemplo, as relações fluídas num sistema "tradicional" de posse ficarem congeladas num registo, ou se os direitos secundários e terciários forem excluídos a favor da segurança total para o utilizador primário.

Nós achamos que há outras maneiras de conseguir a segurança da posse da terra, as quais são frequentemente mais apropriadas para os pequenos e médios detentores de terras. Sugerimos que haja uma relação directa entre a segurança da posse da terra e a legitimidade política a nível local. Se as pessoas individuais tiverem confiança nos mecanismos que distribuem terras (ou disponibilizam terras, ou negoceiam acordos sobre terras) e nos mecanismos que analisam ou resolvem disputas sobre terras, essas pessoas

individuais sentir-se ão mais seguras nas suas terras, contribuindo assim para o investimento e produção. Isto não significa que uma definição clara e legal dos direitos não seja também importante - esses assuntos estão estreitamente ligados entre si, mas os planificadores do desenvolvimento e os cientistas sociais incidem, com demasiada frequência, unicamente nos tipos de direitos e de documentação concedidos, e não o suficiente nos processos de dar segurança a tais direitos, nem nos mecanismos para defender os mesmos.

O objectivo deste trabalho é discutir as relações entre a legitimidade política a nível local e a segurança da posse da terra em Moçambique. O material para este trabalho foi tirado de investigações feitas no Chókwè (província de Gaza), Vanduzi (província de Manica), Nhamatanda (província de Sofala) e Montepuez (província de Cabo Delgado), de 1991 a 1992 (veja-se Tanner, Myeres e outros, 1992; Myers e West, 1992).

Ricardo Rangel: Centro de Formação Fotográfica

A questão importante é como garantir a segurança e posse da terra a pequenos, médios e grandes agricultores, de modo a que eles invistam nas propriedades e aumentem a produtividade agrícola.

Segurança e conflitos sobre a terra

Neste momento o estatuto legal e a utilidade prática dos títulos de uso da terra em Moçambique continuam obscuros. Segundo o regulamento da lei da terra de 1987, o processo de solicitação de títulos de utilização começa, em teoria, a nível distrital. Os serviços distritais da DINAGECA têm a responsabilidade de garantir que a terra solicitada não está ocupada actualmente e de publicar um aviso a anunciar que o solicitante tem a intenção de obter direitos da área. Neste ponto, um pedido é enviado para o nível provincial, e o solicitante pode ocupar a terra. Os títulos são então emitidos pelos escritórios provinciais da DINAGECA, para terras agrícolas com menos de 250 hectares, ou enviados ao Ministério da Agricultura para a aprovação, no caso dos pedidos de áreas superiores.

Na realidade, os títulos para a terra agrícola não estão a ser emitidos. A razão é uma falta de política clara ou mandato por parte do Governo Central. O Governo não tem estado disposto a esclarecer o estatuto dos direitos às terras agrícolas rurais. Isto criou problemas complexos a nível local. Sempre que a DINAGECA foi incapaz de proteger os direitos dos agricultores do sector familiar dos requerentes de terras do sector privado, devido às suas incapacidades técnicas e administrativas, os agricultores privados também não receberam direitos seguros à terra que ocuparam. A desapropriação dos agricultores do sector familiar está a ter lugar, mas por outro lado os agricultores do sector privado, para não falar de alguns agricultores do sector familiar, carecem de segurança suficiente para fazer investimentos a longo prazo nas terras que reivindicam. Quando terminar a guerra, a situação será agravada por dois factores: em primeiro lugar haverá um fluxo de populações rurais, com refugiados, regressados, deslocados e tropas desmobilizadas a tentar assegurar novos direitos à terra; em segundo lugar, os agricultores privados entrarão no sector agrícola em grande número, competindo assim com os agricultores do sector familiar para os direitos das terras. O resultado provável serão extensos conflitos sobre a terra.

Uma opção de política para evitar os problemas resultantes desta situação é a criação de áreas de reserva para o sector familiar. A província de Manica iniciou um programa provisório neste sentido, demarcando a área de terra que o sector privado não está autorizado a requerer (2). No entanto, esta política é considerada temporária e o seu estatuto legal é ambíguo.

A demarcação de áreas de reserva é apenas uma das maneiras possíveis de dar maior segurança de posse aos agricultores do sector familiar. No entanto, o que é essencial para qualquer tentativa de melhorar a segurança da posse é a participação da população local no processo de administração da política da terra, através de instituições de gestão da terra que garantam uma representação legítima.

Você pode adquirir a revista **EXTRA**

Fazendo a sua assinatura

no Centro de Formação Agrária
Av. das FPLM, s/nº, recinto do INIA

Estruturas políticas locais, participação popular e gestão de terra

No anterior artigo de Myers foi proposto um modelo para uma nova autoridade nacional da terra em Moçambique. A autoridade coordenaria e dirigiria a atribuição de terras, a aquisição de terras e as práticas de utilização de terras. Seria responsável pela proposta da política da terra e pelo estabelecimento e orientação das comissões de terras e dos tribunais de terras. Neste artigo, estamos particularmente interessados no papel que as comissões de terras a nível local e os tribunais de terras poderão desempenhar no asseguramento da posse da terra.

A legitimidade é determinada e contestada a nível local, e é a nível local que os actuais representantes da sociedade rural serão inevitavelmente escolhidos. Por conseguinte, o objectivo do Governo devia ser o de criar esquemas institucionais suficientemente flexíveis para permitir a negociação em curso da legitimidade a nível local, em resposta à evolução das realidades económicas. Isto não implica "a identificação dos legítimos representantes da tradição", nem que seja atribuído o poder a estes. Em vez disso, implica uma genuína descentralização da gestão da terra e a resolução de disputas.

O modelo em discussão delinea a relação entre o Governo Central e as autoridades políticas locais no tocante à distribuição de terras e à resolução de disputas. O objectivo deste modelo é apenas servir de exemplo. O que é essencial nele é que haja uma divisão de responsabilidades bem demarcada, na qual o Governo Central formule as linhas directrizes, emita a legislação e determine a política para a nação. No entanto, o nível local recebe a autoridade para a implementação política através destas instituições cujos participantes, estruturas e processos são determinados pela população.

Isto representa uma clara passagem da responsabilidade sobre a terra para o nível local. Para que isto funcione é preciso desenvolver um quadro

legal forte e um claro mandato político a nível central. Sem isto, o nível local mantém-se vulnerável às estruturas políticas de nível médio e aos caprichosos interesses das empresas privadas, sejam elas nacionais ou internacionais. Além disso, as decisões referentes à zonagem da terra em reservas, terra agrícola, florestas, etc. seriam deixadas ao Governo Central.

Sobre estas bases a responsabilidade primária pela gestão das próprias terras agrícolas passaria claramente do Governo Central e a de nível médio para o nível local. Temos de realçar que não estamos simplesmente a sugerir que as instituições governamentais existentes a nível da localidade, por exemplo, assumam as funções administrativas existentes. O que estamos a sugerir é que os habitantes de uma determinada área - fica por discutir se seria mais prático optar pela localidade ou por alguma outra área geográfica - tenham autoridade para tomar decisões respeitantes às estruturas políticas que administrarão a atribuição, gestão e procedimento da resolução das disputas de terras.

Também não estamos a sugerir que o objectivo seja a reconstituição das instituições "tradicionais", tal como existia antes da independência, a nível local. A sociedade rural tem sofrido transformações dramáticas desde a independência e ainda continua a mudar. O novo quadro político que estamos a propor para a gestão da terra tem de permitir uma representação popular a nível local que acomode este processo de transformação. Por conseguinte, as instituições de nível local precisariam de ter flexibilidade suficiente para representar as relações complexas entre poderes políticos locais existentes, e ao mesmo tempo permitir que a sociedade rural renegoceie e transforme essas mesmas relações de poder em resposta às novas oportunidades limitantes económicas.

Legitimidade política e instituições locais

A nossa maior preocupação é a formação de instituições a nível local para a gestão da terra e resolução de disputas que permitam que a população local participe activamente em decisões que afectam a sua vida do dia a dia. Para se conseguir isto, a população a nível local tem que ser capaz de determinar não só quem serão os seus representantes, mas também o formato das estruturas de representação e o processo pelo qual elas são criadas, mantidas e chamadas a responder. Por exemplo, nalgumas áreas há uma correspondência directa entre a localidade e os antigos regulados - ou áreas outrora sob uma estrutura política tradicional unificada. Outras localidades contêm populações que representam numerosos regulados ou outras entidades políticas, enquanto que outras localidades ainda são constituídas por fragmentos de uma única entidade (incluíndo regulados). Se se pretende que a população local seja capaz de manter um equilíbrio entre grupos políticos concorrentes terá que ser autorizada a criar instituições com a flexibilidade necessária para acomodar estas diversas situações locais.

Esta discussão relaciona-se directamente com a questão das autoridades tradicionais e o seu papel nas estruturas oficiais do governo - uma questão que tem sido o centro de prolongados debates em Moçambique. Pouco depois da independência, o Governo da Frelimo assumiu a posição de que as estruturas tradicionais de autoridade haviam sido corrompidas pela sua colaboração forçada com o regime colonial e, além disso, representavam a sociedade feudal.

Consequentemente, o Governo tentou dissolver as estruturas do poder tradicional e substituí-las a nível local. A campanha contra o "obscurantismo" e o "feudalismo" não deixou às autoridades tradicionais nenhum lugar no programa para o desenvolvimento rural. Na realidade, o programa do Estado encurralou as instituições e normas tradicionais.

Durante a última década, os Governos a nível local vieram frequentemente a reconhecer a futilidade desta campanha e, em muitos sítios, negociaram

esquemas provisórios de cooperação com antigas autoridades "tradicionais". O próprio Governo Central já começou a reconhecer esta necessidade. Em última análise, o programa do Governo para substituir as autoridades tradicionais surgiu duma incompreensão da natureza das instituições "tradicionais", que as considerava estáticas, atrasadas, ineficientes e anti-progressistas. A visão governamental que está a surgir também falha a este respeito: o Governo não compreende a natureza dinâmica da sociedade rural e das instituições políticas. Isto levou a que o Governo Central esteja actualmente a concentrar as suas discussões sobre as instituições "tradicionais" à volta de um debate sobre se elas são, muito simplesmente, legítimas ou não. Um foco de discussão mais apropriado seria o processo através do qual a tradição e, com ela, a legitimidade política estão continuamente a ser negociadas na sociedade rural moçambicana, dentro dos contextos políticos e económicos actualmente prevalecentes.

O ponto crucial é que a tradição e, com ela, a legitimidade das instituições particulares, esteja sujeita a um processo em curso de avaliação popular, baseado nas experiências políticas e económicas da vida diária. Por conseguinte, quando falamos de tradição e legitimidade política temos que a reconhecer como uma representação cultural que está constantemente a ser contribuída e reconstruída, constatada e confirmada. À medida que se produzem, as sociedades rurais transformam as suas noções de tradição e legitimidade. Além disso, os indivíduos com diferentes posições dentro da sociedade rural negoceiam o significado destes termos, promovendo os seus próprios pontos de vista e contestando outros, segundo as suas próprias perspectivas e interesses políticos e económicos. Fazem isto numa tentativa de se aproveitar de novas oportunidades, ou de as criar e de evitar novos obstáculos.

A constante avaliação das diversas reivindicações de legitimidade, em conflito entre si, dá origem ao processo da transformação da própria tradição. Sempre e de cada vez que se atribuem terras, se distribuem recursos ou se resolve uma disputa, aqueles que exercem o poder na forma de prática quotidiana emitem julgamentos sobre a sua legitimidade e avaliam a sua reivindicação de obediência à tradição.

Quer o Governo permita oficialmente que o processo de determinação de legitimidade esteja situado a nível local quer não, tal processo terá lugar a este nível. As populações locais sempre determinam as representações da tradição popular para si próprias, e continuarão a fazê-lo seja qual for a política a destacar. Mas, se se pretende estabelecer um relacionamento mais harmonioso e produtivo entre a sociedade rural e o Estado, a política oficial tem que reconhecer este processo e que está genuinamente disposta a permitir que ele continue.

Embora este relacionamento abranja mais do que a simples questão de terras, a terra apresenta uma base essencial. A terra é o principal meio de produção para a vasta maioria dos moçambicanos. Para a maioria das pessoas, a legislação com a terra é uma ligação íntima à volta da qual aderem outros valores e práticas sociais. À medida em que Moçambique avança para uma reforma democrática, a gestão da terra poderia muito simplesmente, fornecer os alicerces para um processo político mais genuinamente popular.

A legitimidade é uma utilização mais benéfica da terra

Onde a população local se sentir mais segura com as instituições que gerem a terra e os recursos naturais, o sector familiar terá um sentimento mais seguro de posse da terra. Isto é benéfico não só para os agricultores do sector familiar mas também para os agricultores privados da região.

Onde as decisões referentes às concessões aos agricultores do sector privado tiverem sido aprovadas pelas instituições consideradas legítimas

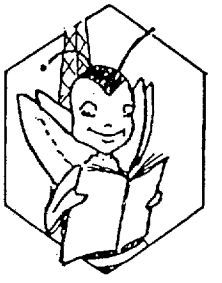
pela população, em conformidade com um reconhecimento dos benefícios a serem obtidos pela presença de agricultores do sector privado, isto é infra-estruturas, acesso aos mercados, transportes, insumos, oportunidade de emprego, etc., os direitos dos privados também serão mais firmes. Isto servirá para diminuir as disputas sobre a terra e dar origem a um ambiente político local mais harmonioso.

Isto por si é um valioso objectivo. Porém, outros benefícios sociais resultam de uma maior legitimidade das instituições locais de terra e de uma posse mais segura da terra. Tanto para os agricultores do sector familiar como para os do sector privado, uma maior segurança de posse permite um maior nível de investimentos nas propriedades de terras e uma preservação mais eficaz dos recursos ecológicos. Se deixarem de pensar a curto prazo, ou seja, que os direitos à terra poderão estar comprometidos num futuro próximo, os agricultores poderão fazer planos a longo prazo, plantando árvores, efectuando pousios na terra (onde houver suficiente terra diponível), expandindo a área sob cultivo e investindo em relações laborais e esquemas de transporte de mais longo prazo. Todos estes factores contribuirão para uma maior e mais sustentável produtividade agrícola em Moçambique.

Harry G. West
Aspirante a PHD em Antropologia nos Estados Unidos da América.
Vem desenvolvendo alguns estudos ligado ao Land Tenure Center.

apicultura

Leia, Assine e Divulgue



A primeira revista que divulga a actividade apícola em Moçambique

João Carrilho

O Debate Actual Sobre a Questão das Terras Rurais em Moçambique

Introdução

Nos últimos anos verifica-se em Moçambique um reavivar da preocupação sobre a questão de terras, especialmente as terras rurais. O tratamento da questão é ainda feito, em geral, de maneira não sistemática, mas um número crescente de estudos incluem especificamente esta matéria, cobrindo as dimensões política, económica, técnica, institucional, social e ambiental.

Os objectivos de uma política de terras, na actualidade e no futuro mais próximo, podem ser identificados como segue:

a) promoção do acesso e da segurança de posse da terra para a produção agrária, especialmente do pequeno produtor, para contribuir para o rápido aumento do grau de segurança alimentar;

b) estímulo à criação de emprego nas zonas rurais;

c) manutenção e, eventualmente, o desenvolvimento, da produção de culturas para a indústria e exportação existentes, sem comprometer a expansão da produção de alimentos;

d) reforço da capacidade de gestão dos recursos naturais.

Os debates actuais prendem-se principalmente à escolha dos instrumentos e à definição das regras para a implementação desses objectivos. Essas escolhas poderão condicionar as decisões sobre a alocação de recursos e a organização da administração territorial e terão impacto na melhoria da precária situação actual de segurança alimentar, em particular, e da economia nacional, em geral. Podem também contribuir para a normalização da vida no meio rural, criando mais confiança no futuro.

João Carrilho
Do Ministério da Agricultura de Moçambique. Tem investigado e escrito muito sobre as disputas de ocupação de terra em Moçambique. Foi Director Nacional de Desenvolvimento Rural antes de dirigir o Centro de Formação Agrária

Os Debates Actuais

São tópicos frequentes dos debates actuais:

- a adequação da legislação em vigor sobre terras;
- a capacidade de planeamento, implementação e monitoria da gestão de recursos naturais;
- os conflitos entre os utilizadores, associados ao acesso e segurança de posse, especialmente para o pequeno produtor de alimentos;
- o processo de desinvestimento nas empresas estatais de produção agrária;
- os investimentos públicos de beneficiação fundiária;
- o potencial de surgimento de grandes concessões, associado ao investimento privado, nacional, misto ou estrangeiro, especialmente da região da África Austral (sul-africano, zimbabweano);
- o alargamento das fronteiras agrícolas;
- o reassentamento de população deslocada e regressada de países vizinhos; e
- o mercado ilegal de terras.

Para estes debates faz-se, legitimamente, recurso às experiências anteriores, incluindo as que se referem ao período colonial no país. Dessas experiências, são comuns, pelo menos:

a) a consistência entre a política de terras e a política geral, tendo-se mantido o interesse em modernizar a actividade agrícola e administração de recursos;

b) a coexistência da administração pela lei formal e pelo direito costumeiro, umas vezes tolerada, outras alvo de tentativa de unificação;

c) a tendência para a promoção de um povoamento mais denso do território com aldeamento da população rural, no sentido da urbanização do meio rural;

d) ao produtor familiar foi sempre reservado o papel de se alimentar a si próprio, além de contribuir para a economia formal, quer com a sua força de trabalho, quer com parte da sua produção agrícola, excedente ou não;

e) uma estreita relação entre a política de terras em Moçambique e a inserção do país na região da África Austral.

Sobre a Legislação e a sua Implementação

Tendo sido nacionalizada a terra com a proclamação da independência, a Lei de Terras foi aprovada em 1979, e apenas foi regulamentada em 1987. Até 1986, salvo muito raras excepções, o principal instrumento de implementação da legislação sobre terras foi o plano centralizado. Legislação relativa a outros domínios, como a administração pública, os créditos, a actividade agrária, etc. assumiam, geralmente, como já completamente definida a política de terras através da Lei de Terras, ainda que algumas experiências tenham mostrado necessidade para a sua regulamentação. Mesmo a partir de 1986, quando se inicia a formulação da regulamentação da Lei, são escassos os actos legislativos resultantes da experiência da sua implementação.

À parte o facto de se ter um regime de orientação socialista que recorreu à excessiva centralização da planificação, e com pouca experiência de administração porque era recente a República, outras causas podem ser sugeridas para esta situação:

a) desconhecimento da Lei;
b) inadequação e inefectividade da Lei;
c) falta de capacidade de implementação e circulação da informação sobre experiências de implementação.

O desconhecimento da lei não permite que as pessoas façam dela recurso regular, de onde pode resultar a necessidade de legislação complementar. Alguma legislação não está adaptada às condições actuais ou, em alguns casos, não contempla as dificuldades de implementação. Destas causas, é eventualmente a última a mais importante.

O recurso ao apoio do direito costumeiro, como instrumento de gestão comunitária e descentralizada de recursos, tem sido amplamente debatido. Tem-se, por um lado, em conta que o direito costumeiro não é estático nem necessariamente retrógrado, ajustando-se aos desenvolvimentos locais, nacionais, regionais e universais. Por outro lado, sabe-se que também não é necessariamente democrático. Pelo facto de não ser escrito, dificulta a integração social e, em alguns casos, perdeu as capacidades por falta de exercício. No entanto, reconhece-se que a aplicação do direito costumeiro de terras em zonas definidas poderia facilitar a capacitação das estruturas do Estado e contribuir para a descentralização, protegendo os direitos à terra para o pequeno produtor. A dificuldade em adoptar medidas que ponham em prática esse reconhecimento pode estar a residir em (a) preferir manter um *modus operandi* único mesmo sabendo-se que existem diferentes graus de capacidade de implementação da legislação e que faltam recursos para a criação das capacidades adequadas a tal generalização; e (b) dificuldade de se aceitar formalmente a aplicação das regras do direito costumeiro para a agricultura familiar em certas zonas do território nacional.

Sobre os Conflitos de Terras

É do domínio público a existência de lutas entre actuais utilizadores e pretendentes ao uso e aproveitamento de uma certa área de terra. Conflitos e disputas continuarão a existir, a diferentes níveis, a longo prazo. Temos verificado que, neste momento, tais lutas resultam, em geral, de:

- falta de definição de limites físicos e conceituais;
- insuficiências de planeamento da administração, preventivo de conflitos entre objectivos e capacidade de realização, tanto específicos à questão das terras como gerais: clara definição de prioridades, escolha de instrumentos de implementação dessas prioridades, definição de níveis de responsabilidade na resolução efectiva - oportuna e definitiva - de querelas entre cidadãos;
- falta de mecanismos operativos de planeamento de uso da terra, preventivo de conflitos entre utilizadores e recursos: estrutura, intensidade, regras de utilização e conservação dos recursos naturais.

Esta situação tem sido exacerbada pelas migrações massivas e imprevisíveis, determinadas principalmente pela guerra. Tem-se argumentado que, por causa desta situação e da sua imprevisibilidade, o conveniente seria a não actuação. Este argumento parece simplista, interessando, principalmente, o estabelecimento de um ambiente institucional e dos instrumentos adequados à sua prevenção tão antecipada quanto possível, e à sua resolução tão rápida e definitiva quanto necessária. Levanta-se assim, de novo, o problema da adequação da legislação, da escolha dos instrumentos e das regras de implementação, que se encontram estritamente associados à capacidade disponível e às possibilidades de recurso à aplicação do direito costumeiro no quadro de gestão comunitária de recursos em áreas determinadas.

Sobre o Desinvestimento nas Empresas Estatais Agrárias

As empresas estatais agrárias ocupam uma área de pouco mais de 100 mil has, menos de 10% das áreas utilizadas só nos 40 Distritos definidos como prioritários, e menos de 1% das terras desses mesmos distritos consideradas muito aptas para a agricultura. Então porquê tanta preocupação com o assunto?

Um problema central é, em nossa opinião, a falta de definição do papel das empresas estatais na actual situação do país. Para que servem? Que espaço, não coberto por outros intervenientes, ocupam, no desenvolvimento agrário, as empresas estatais em Moçambique? Isto será, naturalmente, matéria de definições políticas e económicas do foro de uma política agrária. A preocupação resultará, então, de uma procura de um motivo forte para a existência ou eliminação definitiva das empresas estatais.

Entretanto, alguns outros motivos se associam a este. Primeiro, tratando-se de empresas públicas, o Estado não pode deixar de se preocupar com elas: a maneira como foram criadas e geridas, as relações que por causa delas se estabeleceram e a imagem do

Estado que transmitiram na região onde se localizam. Segundo, porque nelas foram concentrados os maiores esforços de investimento nas áreas rurais, em geral, e no sector agrário, em particular, por mais de uma década. Embora sejam de primeira qualidade os recursos naturais das áreas onde se localizam, não é apenas, nem principalmente, por este motivo que o debate tem sido tão aceso. Os recursos e o património natural têm mais valor quanto mais acessíveis à sociedade se tornam. Terceiro, porque a actividade de algumas delas poderá ser considerada suficientemente estratégica para continuar a merecer investimentos. Quarto, porque as empresas estatais podem funcionar como um amortecedor de alguns problemas que são candentes, como o da criação de oportunidades de emprego para os seus trabalhadores, militares e funcionários que venham a ser desmobilizados ou despedidos, no quadro dos esforços de redução das despesas públicas. Quinto, porque podem servir de produto negociável nos esforços de atracção de capacidade de investimento privado, nacional e/ou estrangeiro. Sexto, também a pressão das migrações forçadas pela guerra pode ser, em parte amortecida, ganhando-se, simultaneamente, mais tempo para uma decisão mais amadurecida.

A questão põe-se do seguinte modo: como se determina o destino a dar à terra - e aos recursos que permitem nela trabalhar - de cada uma das empresas estatais agrárias: quais devem permanecer empresas estatais e porquê, e quais devem deixar de ser estatais e porquê; dentre estas, que destino dar-lhes: para privatização para grandes empresas, para redistribuição para os produtores familiares e pequenos e médios privados, para negociar a constituição de empresas mistas, para distribuição aos deslocados.

Uma vez respondidas estas questões, irá interessar aprofundar o estudo sobre a forma como as acções de desinvestimento já foram e têm sido realizadas, mesmo sem as decisões básicas acima referidas. Algumas acções poderiam melhorar o processo no que se refere à questão das terras. Primeiro, alguma descentralização no processo de estudo poderia permitir que se obtivessem mais e variadas informações, fundamentando melhor e agilizando as decisões sobre as terras das empresas estatais - sua história, incluindo durante o período colonial, sua qualidade e seu potencial, actual ocupação, actuais pressões nas áreas, etc.. Segundo, o cuidado em não se gerarem novos níveis de conflito deveria assumir maior importância no processo. Existem já orientações quanto à necessidade de se priorizar, em qualquer redistribuição de terras que venha a haver, os trabalhadores das empresas e a população local. É talvez discutível se essa prioridade não deveria pertencer aos deslocados. Ainda que não sejam alteradas essas orientações, na sua aplicação deve prestar-se particular atenção a (a) os casos de expropriações resultantes do processo de constituição e expansão das terras hoje reconhecidas às empresas, e (b) às compatibilidades entre as características da tecnologia, aplicada ou rapidamente acessível, dos grupos beneficiários e os investimentos fundiários realizados pelo Estado. Finalmente, a transformação das regiões das empresas estatais que foram envolvidas em grandes projectos regionais em zonas de desenvolvimento agrário planificado permitiria ao Estado uma maior capacidade de influenciar a melhor utilização dessas terras, mesmo depois da eventual extinção de empresas estatais.

O Surgimento de Concessões de Grandes Áreas

Algumas empresas estrangeiras e nacionais têm pedido grandes extensões de terra para a realização das suas actividades. Alguns desses pedidos, atendidos ou não, têm sido, por certos meios, considerados verdadeiros escândalos. Isto pode acontecer:

a) quando não se protejam os direitos de uso dos actuais utilizadores que pretendem desenvolver-se na actividade agrária, demarcando áreas sob gestão comunitária a excluir dos pedidos ;

b) quando resulte a expropriação de terras de grande número de camponeses, para quem não se vão assegurar condições dignas de emprego e de vida política, económica e social,

c) quando utilizem investimento público adicional, cujo privilégio de utilização deve ser dado à melhoria das condições de segurança alimentar, com recurso prioritário ao produtor familiar;

d) quando não realizem actividades no quadro da política geral de desenvolvimento do país.

Na realidade, e tendo em conta a actual extensão das áreas ocupadas em relação ao potencial de recursos, as concessões de grandes extensões de terras, desde que efectivamente utilizadas, não só são admissíveis como poderiam contribuir para a ampliação das fronteiras agrícolas do país. Além disso, podem representar uma importante contribuição para a estabilização do meio rural não só no país como, eventualmente, na região da África Austral. Um estímulo à realização deste objectivo pode ser a extensão do período de concessão de 50 para 99 anos, com renovação negociável, a aplicação de taxas agravadas sobre área não utilizada ou de algum modo beneficiada , e a redução da área não utilizada da concessão se se manifestassem outros interesses. Não nos parece que o combate aos pedidos de grandes extensões de terras seja uma prioridade actual, desde que se consiga que na sua utilização se evitem as situações mencionadas.

O Mercado de Terras

Embora seja ilegal, é do domínio público que existe um activo mercado de terras, no qual se vendem, se alugam ou de outra forma não autorizada pela lei se transferem direitos de uso e aproveitamento da terra à margem do conhecimento formal do Estado. Na realidade, o direito de uso tem sido tratado como direito de propriedade privada. As vantagens do reconhecimento da existência e da monitoria deste mercado são suficientes para recomendarem a sua

priorização no quadro do desenvolvimento da capacidade institucional do Estado. Entre elas:

- obter-se-ia a informação necessária ao ajustamento das taxas de uso da terra, acompanhando a evolução da relativa escassez / inacessibilidade ou abundância/ acessibilidade de terras;

- apoiar-se-ia uma posição Estatal de tolerar, sem necessariamente formalizar, o mercado de terras sempre que permitisse a obtenção das vantagens listadas acima. Eventualmente para benefício das concessões de grande extensão que se quisesse autorizar poder-se-ia negociar a possibilidade de sub-arrendamento.

Ao se tomar uma tal posição, haveria que ter em conta as vantagens e desvantagens na formalização desse mercado.

Algumas das principais vantagens são:

• a possibilidade de um aumento das receitas do Estado;

• a possibilidade de uma descentralização efectiva da promoção do desenvolvimento;

• o incentivo à utilização efectiva, eventualmente mais eficiente, da terra pelo seu proprietário;

•a possibilidade de uma distribuição mais equitativa da terra, fora das áreas de mais derisa ocupação.

Algumas das principais desvantagens, são:

• a possibilidade de criação de maior desemprego nas áreas de mais densa ocupação;

•as resultantes da falta de um planeamento do uso da terra com o detalhe suficiente para prevenir ter de se comprar terra vendida no dia anterior, a preço real mais elevado;

A formalização do mercado de terras está ligada à privatização da propriedade da terra. Não está claramente estabelecido que a propriedade privada da terra motive maiores investimentos por parte dos proprietários, que só se concretizam quando se criam determinadas condições adicionais. Mesmo optando pela privatização, parece-nos que seria contraproducente qualquer desnacionalização.

Conclusão

Uma generosa abertura face a outras experiências realizadas parece de todo recomendável. Muitas das soluções que hoje são sugeridas nos debates eram impensáveis há apenas alguns anos.

Parece-nos de grande importância continuar e abrir mais ao público os debates, especialmente sobre (a) direitos de uso e segurança de posse, (b) escala e tamanho das concessões para diferentes usos, (c) tecnologias e eficiência, (d) investimento público no desenvolvimento fundiário, (e) o uso efectivo do potencial de recursos do país, e (f) a compatibilidade com a capacidade institucional de gestão. A informação actualizada da situação constitui uma das principais bases para o debate e a tomada de decisões acertadas, devendo-se, para isso, estimular estudos e intervenções piloto, generalizando progressivamente o que se tenha revelado francamente positivo.

Num futuro próximo, parecem comuns os problemas que terão de ser enfrentados por qualquer que seja a força no poder. Entre estes estão (a) a necessidade do reforço da capacidade de estudo, monitoria e, eventualmente, legislação sobre a questão de terras no país, (b) a necessidade de recurso à aplicação do direito costumeiro, (c) a necessidade de incentivar o efectivo aproveitamento dos recursos disponíveis, de maneira parcimoniosa em presença de impactos ambientais, com vista a garantir-se a melhoria da situação de segurança alimentar, (d) a valorização de novas terras pela melhoria das infraestruturas de acesso e de integração no mercado, e (d) a necessidade de considerar sempre a dimensão regional (da região da África Austral) do problema e os conhecimentos universais já acumulados.

Nestes pontos comuns se deveriam concentrar os esforços do Estado no estabelecimento de uma política de terras explícita e efectiva, isto é, cuja implementação seja realmente possível e realizada, em função de objectivos definidos, da alocação de recursos e do reforço da sua capacidade de administração.

Uma proposta pode ser desenhada para atender aos problemas que actualmente se apresentam neste domínio. Parece ser de grande importância, para agilizar a utilização da legislação actual, a definição das zonas em que se aplicaria, prioritariamente a legislação existente, de acordo com os objectivos políticos e económicos gerais do país, considerando sempre a capacidade de implementação existente ou possível de ser criada. Definir-se-ia então que zonas ficam isentas de parte da legislação e que forma de administração se adoptaria para as restantes áreas do território nacional, estendendo-se a elas, gradualmente, a aplicação da legislação.

Os critérios de delimitação dessas áreas teriam de ser definidos não apenas em função do presente, mas tendo em conta as necessidades de desenvolvimento e modernização da actividade rural. Isso implicaria ainda algum trabalho central de preparação em termos de inventário de recursos e planeamento do uso da terra, bem como a necessidade de uma capacidade de monitoria. É também óbvio que se poderia intervir limitadamente na gestão comunitária em situações especiais, como é o actual caso em que é necessário atribuir-se tratamento especial aos deslocados de guerra, "negociando" com as autoridades locais determinadas responsabilidades nacionais.

Agricultura e Desintervencionamento das Empresas Agrárias Estatais em Moçambique

Gregory Myers

Reformas Agrárias

Durante os últimos oito anos o Governo de Moçambique começou uma política gradual de reformas económicas e sociais. No IV Congresso do Partido Frelimo, em 1983, o Presidente Samora Machel afirmou que Moçambique não tinha os recursos nem o conhecimento especializado para empreender uma estratégia de desenvolvimento estatizante. Na área da agricultura, ele frisou a necessidade de criar incentivos para a produção camponesa privada (USAID, 1990). Em 1987 Moçambique introduziu um Programa de Reabilitação Económica (PRE), com o apoio do FMI e do Banco Mundial. Nos últimos três anos o Governo começou a apoiar o desenvolvimento do sector privado, especialmente na área da agricultura.

Em Junho e Julho de 1989 realizaram-se mesas redondas, a nível ministerial, e foram feitas recomendações sobre o desinvestimento e a privatização de algumas empresas estatais, principalmente aquelas que já não eram economicamente viáveis. O "Policy Framework Paper" 1989-91, formulado pelo Governo de Moçambique e pelo Banco Mundial, afirma: "continuarão a fazer-se esforços para tornar as empresas agrárias estatais mais eficientes e rentáveis. A actual política do Governo é fazer com que as machambas estatais que continuam a ter grandes prejuízos sejam reestruturadas ou, nalguns casos, encerradas, e as respectivas terras e outros activos sejam distribuídos a produtores mais eficientes" (Banco Mundial, 1989). Desde 1989 o Governo começou a desinvestir nas empresas agrárias estatais e a distribuir o uso das terras a produtores familiares e comerciais.

O objectivo desta comunicação é iniciar um debate geral sobre relação entre a posse de terra, a agricultura e o desinvestimento das empresas agrárias estatais e estabelecer um esquema para a compreensão destas relações. Espera-se que por meio de uma análise do desinvestimento se possa compreender melhor e tomar decisões mais fundamentadas sobre a política da terra em Moçambique.

A posse da terra em Moçambique

Um sistema de posse da terra refere-se ao direito ou direitos que um determinado indivíduo ou grupo de pessoas têm à terra. A posse pode basear-se nos conceitos ocidentais de propriedade e arrendamento, nos conceitos indígenas dos direitos de utilização da terra ou numa combinação de ambos. Habitualmente, os direitos são conferidos a grupos sociais e definidos em termos políticos, de residência, de género ou de parentesco, ou numa combinação destes. Muitas vezes o sistema inteiro é administrado ou "gerido" por uma autoridade local política ou social. Os chefes de terras ou outras autoridades reconhecidas podem atribuir ou conceder direitos de

Em 1987 Moçambique introduziu um Programa de Reabilitação Económica (PRE), com o apoio do FMI e do Banco Mundial. Nos últimos três anos o Governo começou a apoiar o desenvolvimento do sector privado, especialmente na área da agricultura. Em Junho e Julho de 1989 realizaram-se mesas redondas, a nível ministerial, e foram feitas recomendações sobre o desinvestimento e a privatização de algumas empresas estatais, principalmente aquelas que já não eram economicamente viáveis.

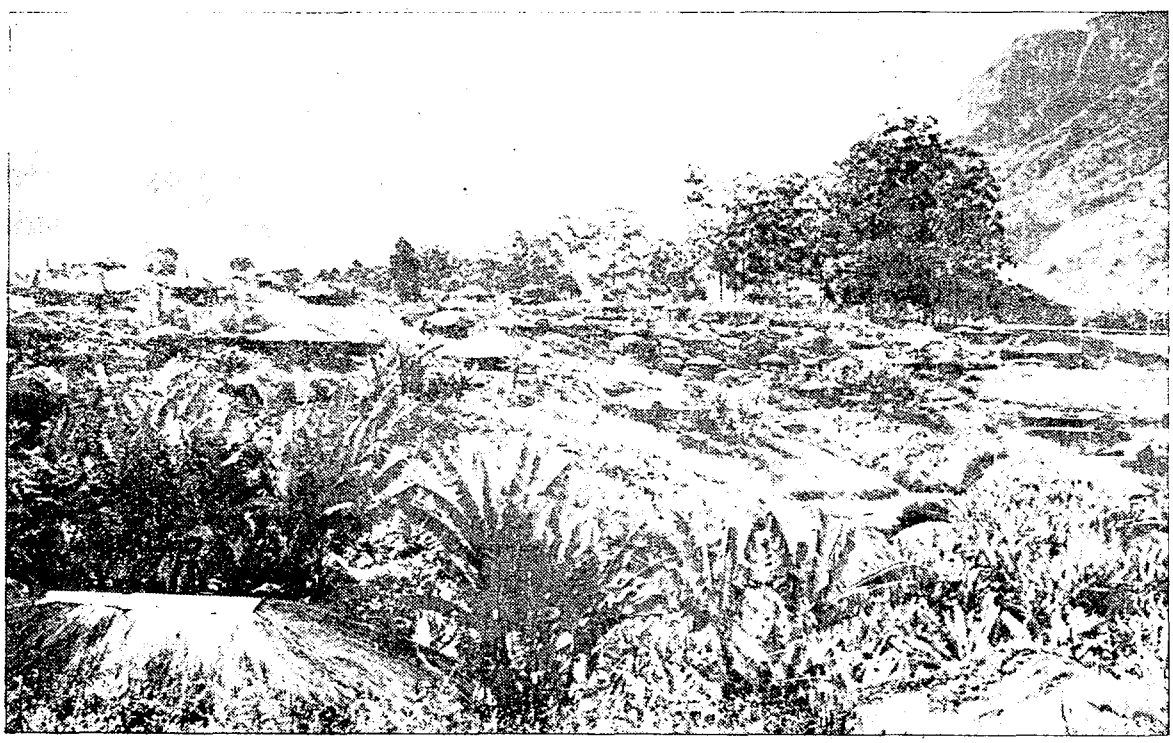
utilização da terra, bem como impôr regras sobre a terra e resolver disputas.

Em geral, os sistemas de posse indígenas africanos permitem que os diversos direitos de indivíduos ou grupos coexistam. Por exemplo, um indivíduo pode ter direitos de cultivo, outro pode ter direitos de pastagem e outro ainda poderá ter direitos referentes a árvores, caça ou colecta. Habitualmente os direitos pertencentes a um indivíduo ou à sua família dependerão do método de acesso bem como do seu "status" na família. Os mais experientes ou mais velhos costumam ter direitos mais fortes e mais abrangentes de uso da terra do que os mais novos; geralmente as mulheres têm direitos mais fracos e mais limitados do que os homens. Os direitos das viúvas de uso da terra são diferentes dos das filhas solteiras.

Nos países onde existem leis de terra consuetudinárias e oficiais, a maioria da população rural segue as regras consuetudinárias e procura a autoridade administrativa tradicional para resolver as disputas. No entanto, as pessoas servem-se quer das leis consuetudinárias quer das leis oficiais para apoiar os seus interesses.

Em Moçambique, é provável que mais de 80% das terras agrícolas sejam reguladas segundo um sistema de posse consuetudinária da terra. Há pelo menos 20 grupos étnicos em Moçambique e será de esperar que haja um número correspondente de diferentes sistemas de posse de terra indígenas. Infelizmente sabemos muito pouco sobre estes sistemas, a sua história e transformação. Bruce escreveu que quanto aos sistemas consuetudinários de posse de terra indígenas e respectivas estruturas tradicionais de autoridade, sabe-se menos em Moçambique do que em qualquer outro país africano (1990:27). É possível que os sistemas consuetudinários de posse de terra em Moçambique sejam semelhantes aos da África Ocidental, que serão descritos a seguir.

Foto: Centro de Formação Fotográfica



Posse da terra em África

O sistema de posse da terra é muito complicado e dinâmico em muitas comunidades em África. Por exemplo, nalgumas partes da África Ocidental não é invulgar que uma parcela de terra pertencente a uma familia, seja alugada e cultivada por uma segunda família na época das chuvas, alugada

e utilizada como pasto por uma terceira família na estação seca. Se houver árvores com valor económico na terra, estas podem pertencer a uma família diferente da que possui a terra. Os donos das árvores podem arrendá-las a uma segunda família. Neste exemplo, há cinco ou seis categorias diferentes de utilizadores. É provável que haja várias outras, dependendo de outras variáveis, incluindo os tipos de culturas praticadas e os animais criados. Estes tipos de sistemas de posse da terra são muito eficientes e produtivos porque são seguros, permitindo que as pessoas invistam sem medo de perder as suas terras nem os seus investimentos. Os recursos são explorados pelos utilizadores mais eficientes - a terra e as árvores não ficam paradas - porque o sistema consuetudinário da posse da terra permite a existência de numerosas relações económicas diferentes e competitivas.

Os sistemas consuetudinários de posse da terra em África têm sido criticados pelos planificadores de políticas, administradores e académicos, pelos seus alegados fracassos (veja-se, por exemplo, Adegboye, 1966; Osuntogun, 1976; Ike 1977, 1986). Tem-se argumentado que são inseguros, improdutivos, ineficientes, arcaicos e retrógrados. Estas críticas têm sido apresentadas como motivos para os programas de nacionalizações da terra em muitos países. Embora algumas destas críticas das práticas da posse da terra em certos lugares e circunstâncias específicas sejam válidas, as objeções são geralmente inexactas, ou baseadas mais numa incompreensão das regras consuetudinárias, ou em lutas ideológicas, do que no próprio sistema de posse da terra (Myers, 1991; Bruce, 1988, 1990; Lawry, 1989; Land Ternure Center, 1990; Colson, 1971; Gershenberg, 1971).

Estes sistemas não só são produtivos e eficientes mas notoriamente flexíveis e adaptáveis. O facto de serem sistemas vibrantes e evolutivos significa que estão frequentemente em boa posição para enfrentar a dinâmica das economias em desenvolvimento. Em contraste, os sistemas de direitos à terra que são conferidos pelo Estado reduzem frequentemente a gama de direitos individuais e de grupo. Em muitos casos enfraquecem os direitos dos utilizadores secundários, ou os daqueles que têm direitos inferiores à terra.. Por exemplo, nos sistemas conferidos pelo Estado os direitos das mulheres são frequentemente erosionados, o que as empobrece ainda mais.

Lei da Terra e Reformas

Antes e durante o período colonial, fez-se muito pouca investigação sobre os sistemas consuetudinários de posse da terra e outros sistemas legais (veja-se Newitt, 1973; Morris, 1972; Matos, 1969; Cancelas, 1966). A administração colonial portuguesa não reconhecia a autoridade legal consuetudinária, especialmente no respeitante à lei da terra. A administração colonial não atribuía a mesma autoridade à lei consuetudinária que à sua própria legislação. De facto o Estudo da Agricultura Indígena Colonial (Decreto nº 43897, de 6 de Setembro de 1961) minou e enfraqueceu a lei consuetudinária da terra. David (1989) escreveu: "o conceito colonial de propriedade comum subverteu a natureza individual da ocupação e utilização da terra sob o sistema consuetudinário da terra" (citado em Bruce, 1990:27). David prosseguiu a sua argumentação dizendo que a lei colonial havia reduzido o sistema consuetudinário de posse da terra ao regime dos baldios do povo da lei portuguesa (ibid.)

Depois da independência continuou-se a criticar as formas consuetudinárias de posse da terra e outros arranjos legais ou sociais. O Governo distanciou-se das autoridades tradicionais e das disposições consuetudinárias legais.

Dentro dum contexto socialista, o Governo independente definiu os direitos e os deveres dos cidadãos no respeitante à ocupação e utilização da terra. A Lei da Terra de 1979, que veio a ser esclarecida e emendada em 1987 (Decreto nº 16/87), estipulava que toda a terra é propriadade do Estado. Embora qualquer pessoa possa ter um título de terra, as pessoas singulares

ASSINE A REVISTA EXTRA

Envie pelo correio o seu nome, endereço e a quantia de 15.000 Mt para uma assinatura anual

CFA
Caixa Postal 3658
Tel.: 460219
Maputo

não estão autorizadas a vender, ceder, alugar , hipotecar nem penhorar terras. Além disso foram colocadas restrições à gestão da terra. A lei distinguia quatro tipos de detentores de direitos: o Estado, as cooperativas, os privados e as famílias.

A lei incidia principalmente sobre os direitos e as obrigações dos agricultores privados e familiares. Segundo a lei, exploração privada é aquela que emprega mão-de-obra, e exploração familiar aquela que não o faz. Os donos das explorações privadas têm que ter uma licença , ao passo que os agricultores familiares não necessitam. A licença pode ser passada por um período de um a cinquenta anos (este limite não se aplica às empresas mistas estatal/privadas que estão a surgir). Embora os herdeiros não possam transferir a terra, podem transferir as beneficiações da terra com a autorização prévia do governo

Embora a lei de 1979 e os regulamentos de 1987 indiquem claramente os direitos e deveres dos agricultores privados e familiares, não reconhecem legalmente as leis consuetudinárias nem os sistemas administrativos da terra. Na realidade, em certa medida eles continuam o processo iniciado pelo governo colonial, que tinha minado a natureza eficiente e produtiva destes sistemas

Só recentemente é que os académicos e os planificadores de políticas começaram a olhar para estes sistemas mais detidamente e a tentar compreender a sua relação com a agricultura e a reprodução social (veja-se Carrilho, 1990, 1991; Borges, 1990; Hermele, 1986). Para o desinvestimento da terra das empresas estatais/explorações, elevar o aumento efectivo da produção e a produtividade agrícolas, o Governo tem de compreender as relações de posse consuetudinária da terra e de produtividade que existem à volta destas explorações.

Origens das Empresas Agrárias Estatais

Durante o período de três anos que antecedeu e se seguiu à independência, numerosos colonos agrícolas portugueses e donos de plantações fugiram de Moçambique. A sua partida minou a viabilidade da produção agrícola comercial. O Governo de Moçambique foi obrigado a ocupar este vácuo e a assumir o controlo, através da intervenção e nacionalização das antigas empresas agrícolas portuguesas. Foram criadas 77 explorações estatais, a partir de um total de 109 empresas estatais. Estas explorações cobrem aproximadamente 500.000 hectares das melhores terras agrícolas (Bruce, 1990; Banco Mundial, 1991). Muitas das machambas estão situadas perto das principais vias de transporte e mercados , e têm acesso a água para rega.

Foto: Centro de Formação Fotográfica

O Estado não só assumiu a terra e os recursos dos antigos colonos e das empresas agrícolas de plantações, mas também frequentemente confiscou terra pertencente a camponeses e produtores privados de pequena escala (Cahen, 1987, citado por Bruce, 1990). Isto aconteceu com frequência em zonas em que as explorações de camponeses e privados estavam dispersas entre as grandes propriedades abandonadas pelos portugueses. Por vezes, fenómenos naturais forneceram a fundamentação para esta acção. Por exemplo, a seguir às cheias de 1977 no vale do Limpopo, o Governo fez deslocar os produtores camponeses e comerciais das suas terras e reinstalou-os em aldeias comunais. A terra abandonada foi absorvida pelas empresas estatais, criando assim uma maior escassez de terra para os camponeses.

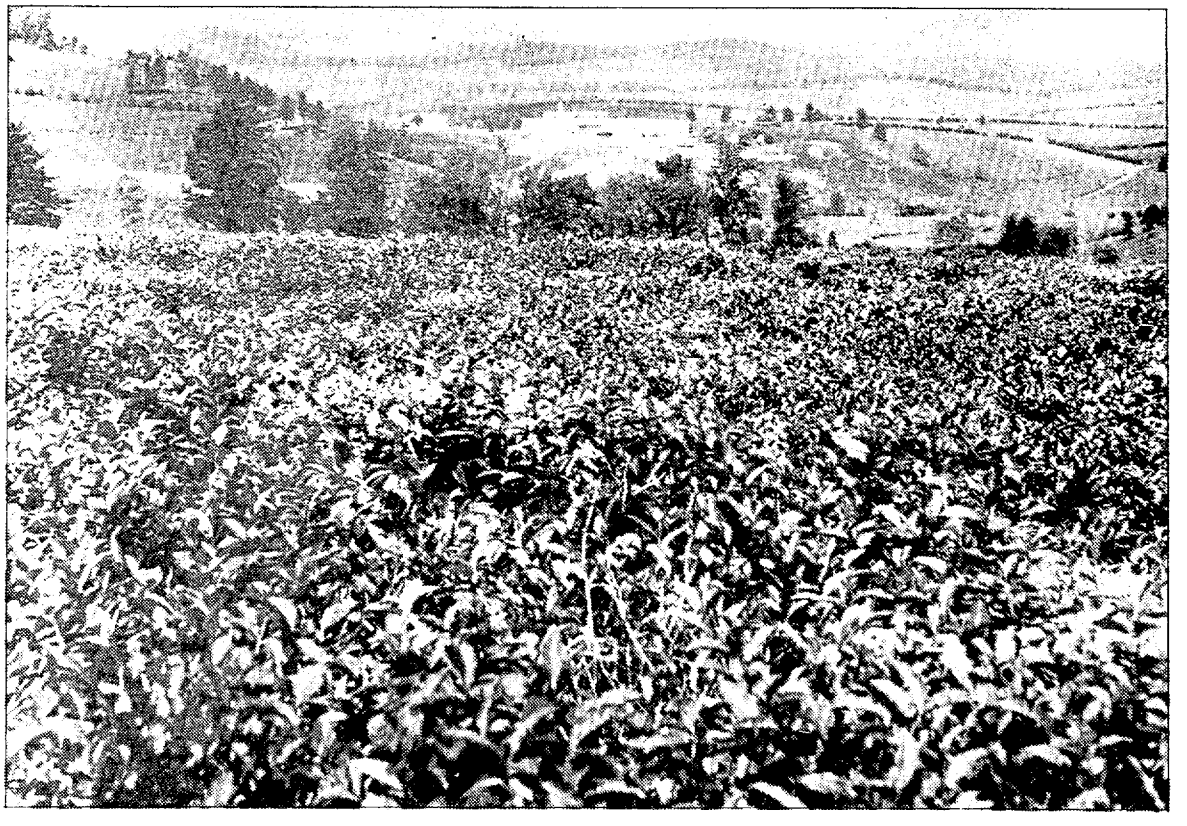


Foto: Centro de Formação Fotográfica

A medida que Moçambique tomou depois da independência para recuperar o controlo do Estado sobre a terra, não foi invulgar. No princípio dos anos 70 muitos países de toda a África tentaram afectar a produtividade agrícola e as relações sociais com programas semelhantes de nacionalização da terra. A criação de sistemas de produção com empresas estatais e aldeias comunais também não foi um caso único. Infelizmente, a maioria dos programas deste género em África teve destinos semelhantes. No melhor dos casos foram programas ineficientes e caros, e no pior foram em larga medida destrutivos, minando as relações sociais no campo e atrasando a produtividade agrícola (Myers, 1991; Bruce et al.,1990; Bruce 1989; Dickerman, 1987; Barrows e Roth, 1989; Land Ternure Center, 1990).

Há indícios que o desempenho global das explorações estatais em Moçambique foi triste (Banco Mundial, 1988, 1991; USAID, 1990; Bruce, 1990). As explorações estatais receberam a maior parte dos investimentos públicos na agricultura durante o período pós-indepedência e recorreram fortemente ao crédito do Banco de Moçambique, mesmo quando a produção do sector agrário diminuiu quase 10% por ano durante o período de 1980 a 1986 (USAID, 1990) e o valor bruto da produção agrária diminuiu em um terço entre 1980 - 1986 (Banco Mundial, 1988). A maior parte dos fundos dos empréstimos das explorações estatais ainda não foram reembolsados e de

facto é provável que estes empréstimos não sejam recuperáveis das explorações estatais. Nitidamente, o enorme nível de investimento não gerou ganhos comparáveis na produtividade agrícola. Por isso, em 1983 o Governo de Moçambique começou a ajustar as suas prioridades, apelando para maior atenção aos produtores familiares e privados comerciais. Numa tentativa de recuperar alguns dos substanciais prejuízos financeiros das empresas agrícolas e diluir os crescentes pedidos de terra, o Governo elaborou Planos de Acção Económica para 1984-1986 e 1987-1989, que incluiam medidas para o desmembramento e a distribuição de algumas empresas estatais.

Questões de desinvestimento das Empresas Agrárias

A entrega e alocação de terra para a agricultura são tópicos actuais de discussão em Moçambique. Uma vez por semana, pelo menos, há um artigo no "Notícias" ou no "Domingo" que se refere a empresas estatais agrárias, falta de terras ou disputas de terras.

A maior parte da terra das empresas estatais é reclamada por muitas categorias diferentes de grupos ou pessoas, e isto conduz a disputas. Não é raro haver à volta de uma empresa estatal os seguintes grupos de reivindicadores: (1) os que reclamam direitos baseados em posse pré-colonial (pode haver múltiplos subgrupos de pessoas que reclamam dentro desta categoria; (2) os que reclamam com base na utilização da terra como agricultores ou assalariados no período colonial, quando as explorações eram empresas comerciais privadas; (3) os que reclamam direitos por terem sido mudados pelo Estado para aldeias, depois da independência; (4) os que reclamam direitos por terem sido assalariados ou gestores de empresas estatais; (5) os que se deslocaram devido à guerra e foram forçados a nova residência temporária e produção; e (6) os que reclamam terra através de "joint-ventures" privadas com o Governo (LOMACO e J.F.S.).

Diferentemente do que acontece em muitos outros países africanos, os problemas de posse da terra em Moçambique tornaram-se mais complexos

Foto: Centro de Formação Fotográfica

por uma guerra longa e prolongada. De ano para ano a guerra está a produzir novas pessoas que reclamam terras em zonas já caracterizadas pela sua falta. Por exemplo, no Chockwé muitos deslocados mudaram-se para perto da vila e do aeroporto. Os que estão mais perto da vila têm aglomerados maiores e vivem lá há mais tempo do que os que estão mais longe da vila e mais perto do aeroporto. Todos estes deslocados estão a cultivar terras ao abrigo de certos direitos de posse. Enquanto a guerra continuar mais deslocados chegarão à zona, complicando mais ainda os problemas de posse da terra numa zona que já se caracteriza pelo elevado número de concorrentes que reclamam terras. O mesmo tipo de processo está a desenrolar-se em muitas partes do país. Estas diferentes reclamações terão de ser estudadas e tomadas em consideração, à medida que a terra das empresas estatais se reduz.

A redução de terras já está a verificar-se de várias maneiras e em lugares diferentes de Moçambique. Em cada um destes casos a posse da terra está simultaneamente a conduzir e a afectar o desinvestimento das explorações. Em muitos casos a fundamentação lógica para o desinvestimento é económica: parar com a drenagem financeira do Banco de Moçambique e, sempre que for possível, recuperar parte da enorme dívida que as empresas geraram. Noutros casos o desinvestimento foi causado por exigências sociais: fornecer terras a literalmente milhões de camponeses famintos de terra e a muitos agricultores privados. Noutros casos ainda o objectivo é aumentar a produtividade agrícola e melhorar a qualidade de vida da população rural. Serão estes objectivos compatíveis? Haverá formas de o Governo garantir que todas as categorias de moçambicanos tenham a sua parte no processo de desinvestimento e de, ao mesmo tempo, estimular a recuperação económica e agrária? À medida que a terra vai sendo reduzida, poderá o Governo garantir que irá para os utilizadores mais eficientes e produtivos? As grandes empresas comerciais agrícolas nem sempre são os utilizadores mais produtivos e eficientes (Bruce, 1990). Uma vez desinvestida a terra, como é que o Governo garante os direitos dos beneficiários e encoraja investimentos? Uma questão importante: o desinvestimento deve continuar ou deve ser adiado até que tenhamos tido tempo de estudar os problemas e recomendar soluções duradoiras? Sugerimos os pontos que se seguem para consideração mais profunda.

1. Avaliação do desinvestimento

Estudar o desinvestimento de terras que já tenha tido lugar e determinar os seus impactos na economia e na produtividade agrícola. Determinar quem está a receber terras, e em que condições. Quem é que está a ser excluído do processo, e para que efeitos? Determinar como as diferentes categorias de beneficiários estão a utilizar a terra e se estão a investir em melhorias que irão aumentar a produtividade agrícola. Se não estiverem a investir, precisamos de descobrir porquê. Os beneficiários precisam de maiores garantias de posse da terra?

2. Interacção entre posse da terra e desinvestimento

Estudar os sistemas consuetudinários de posse da terra e tentar compreender como afectam as numerosas reinvindicações rivais de terras das empresas estatais. Compreender as ligações entre estes sistemas, a gestão de recursos, a produtividade agrícola e a reprodução social.

3. Disputas de terra e desinvestimento

Determinar se a terra que foi desinvestida está a gerar conflitos de terras e, nos casos apropriados, implementar uma metodologia para desinvestir terras que reduza os conflitos ou que os resolva de uma melhor maneira, quando surgirem.

4. Determinar os beneficiários da terra

Desenvolver um sistema generalizado para categorizar e priorizar os reivindicadores - quem receberá terras desinvestidas e em que condições.

5. Registar as transacções de desinvestimento

Ponderar se será necessário um sistema para registar de quem é a terra desinvestida e, em caso afirmativo, determinar a maneira mais económica de o fazer.

6. Garantir os direitos sobre a terra desinvestida

Desenvolver maneiras económicas de proteger os direitos dos agricultores familiares, privados e comerciais. Sempre que for apropriado, esta medida poderá incluir levantamentos topográficos da terra e sistemas de registo de títulos de grupo ou individuais. Esta medida poderá incluir o fortalecimento dos alugueres conferidos pelo Estado, tornando-os negociáveis, herdáveis e com uma duração significativamente longa (por exemplo, 100 anos). Outra alternativa seria uma reforma legal que criasse os meios para as pessoas poderem explorar livremente os seus recursos e defender os seus direitos num sistema judicial. Em todos os casos os meios terão que ser baratos, facilmente administrados e disponíveis para todos os produtores.

7. Acesso a crédito

Determinar se os direitos (alugueres) actualmente conferidos pelo Estado são suficientemente seguros para atrair créditos para produtores de todas as dimensões.

8. Mercados de terra

Reconhecer que os mercados de terra existem e que estão a realizar-se transacções de terras. O Governo precisa de pensar em maneiras de racionalizar estes processos no âmbito do actual quadro legal, ou então emendar o quadro legal para reflectir a situação de facto existente.

9. Produtores com direitos inferiores

Determinar como o processo de desinvestimento afectou e afectará os produtores com direitos à terra inferiores ou fracos (por exemplo, mulheres, parentes jovens, deslocados, etc.). Determinar se estes grupos estão a beneficiar com o processo ou se se deveria criar uma categoria especial de desinvestimento, com oportunidades extraordinárias de acesso à terra e protecção extraordinária dos seus direitos.

Estas são apenas algumas das questões que o Governo precisará de ponderar, à medida que o Programa de Reabilitação Económica e Social for progredindo. O desinvestimento da terra não é um processo finito: estas questões continuarão a surgir muito depois de a terra das empresas estatais ter sido desinvestida e, por conseguinte, o Governo terá que formular um esquema para as políticas de desinvestimento e de terras que seja eficiente, flexível e duradoiro. Mais importante: precisamos de elevar os debates sobre o desinvestimento das empresas estatais e políticas da terra em Moçambique para um diálogo público.

Você pode adquirir a revista **EXTRA**

Fazendo a sua assinatura

no Centro de Formação Agrária
Av. das FPLM, s/nº, recinto do INIA

Gregory Myers tem o PHD em Estudos de Desenvolvimento do Land Tenure Center, Universidade de wisconsin - Madison. É o director de um programa conjunto Land Tenure Center/Ministério da Agricultura, sobre política de terras e o desenvolvimento das empresas estatais em Moçambique.

Terras(1)

Direitos de Propriedade e Conservação Ecológica

O Caso do desinvestimento das explorações agrícolas estatais no sistema de regadio do Chókwè

Gregory Myers
e Christopher Tanner

Segurança de posse da terra e Conservação Ecológica

Quando se sente que os direitos à terra são claros, seguros e defensáveis há mais probabilidades de os detentores de direitos utilizarem o recurso por forma a garantir a sua sustentabilidade a longo prazo e a investir na sua produtividade a, também, longo prazo. Os utilizadores farão isto porque têm uma maior certeza de que concretizarão um retorno pelo seu investimento. Quando os direitos à terra são considerados ambíguos, fracos ou inseguros será mais provável que os detentores de direitos utilizem o recurso de maneira a garantir ganhos a curto prazo mas que, infelizmente, levarão a uma degradação dos recursos. Os agricultores que plantam árvores nas suas terras apresentam um exemplo do funcionamento deste princípio. Os proprietários de terra que sentem que têm direitos seguros à terra, e que estes se manterão ininterruptamente, irão com mais probabilidades plantar árvores nas suas terras do que os agricultores que não têm a certeza se irão conservar o controlo sobre a terra dum ano para o seguinte.

A segurança de posse é uma questão crítica na gestão de rcursos, mas não é o único factor. A segurança da posse terá que ser acompanhada de outras formas sócio-económicas que dêem incentivos, tais como o acesso a mercados e a créditos.

Produtividade agrícola e desinvestimento das explorações agrícolas estatais

Como parte do Programa de Reabilitação Económica, o Governo de Moçambique decidiu encerrar muitas das empresas agrícolas estatais, vender os seus recursos e desinvestir as suas terras.

Os sectores privado e familiar foram identificados como possíveis recipientes de (utilizar os direitos) algumas destas terras - nalguns casos o Estado optou por manter os direitos, noutros permitiu o desinvestimento a favor de empresas mistas, mantendo uma participação nelas, noutros ainda, os direitos à terra foram vendidos a grandes empresas comerciais privadas (e, frequentemente estrangeiras).

O Ministério da Agricultura, em coordenação com o Land Tenure Center, universidade de Wisconsin-Madison, completou recentemente um estudo sobre os problemas de organização, técnicos e sócio-legais ligados ao desinvestimento dos direitos de utilização das terras das explorações agrícolas estatais no sistema do regadio do Chókwè, província de Gaza. No decorrer deste estudo, tornou-se aparente que a zona está a sofrer duma grave degradação ecológica, e que esta condição é consequência de influências tanto naturais como da acção humana.

O estudo sobre o Chókwè incidiu sobre processos de distribuição da utilização da terra, tipos de direitos à terra distribuidos, disputas sobre a terra e água e o papel das autoridades nacionais, locais e consuetudinária no processo de distribuição. O estudo incluiu também uma apreciação do sistema de regadio em termos de engenharia. A justeza do sistema terá um impacto directo sobre o processo de distribuição - para um seminário deste apreciação, veja-se Tanner, Myers e outros (1992).

A gestão dos recursos naturais e, por conseguinte,a conservação ecológica estão directamente relacionadas com o sentido que um agricultor tem da segurança da posse da terra.

O estudo foi totalmente financiado pela Agência dos Estados Unidos ara o Desenvolvimento Internacional (USAID).

Objectivos da Investigação

O programa da investigação - Ministério da Agricultura/Land Tenure Center identificou três explorações agrícolas estatais no sistema de regadio para estudo: Massavasse, Conhane e Chilembene. A equipa visitou estas explorações agrícolas em quatro ocasiões, de Fevereiro a Abril de 1992. Em Maio de 1992 dois consultores estrangeiros (um sociólogo e um engenheiro de irrigação) juntaram-se à equipa residente de pesquisa. A equipa fez uma visita de cinco dias ao Chókwè, onde realizou entrevistas com funcionários locais, agricultores, deslocados e outros indivíduos. Nesta segunda ronda de visitas de campo, o engenheiro de irrigação pôde discutir o sistema com o SIREMO (Sistema de Irrigação Eduardo Mondlane) e outros funcionários, e fazer uma rápida avaliação dos mais importantes elementos do sistema de regadio.

Em ambas as fases a investigação tentou obter informações sobre o seguinte:

a) A mecânica do processo de distribuição da terra em cada zona;

b) que tipos e direitos à terra foram concedidos;

c) que tipos de conflitos sobre a terra surgiram em consequência do processo de distribuição e de outros factores sócio-económucos;

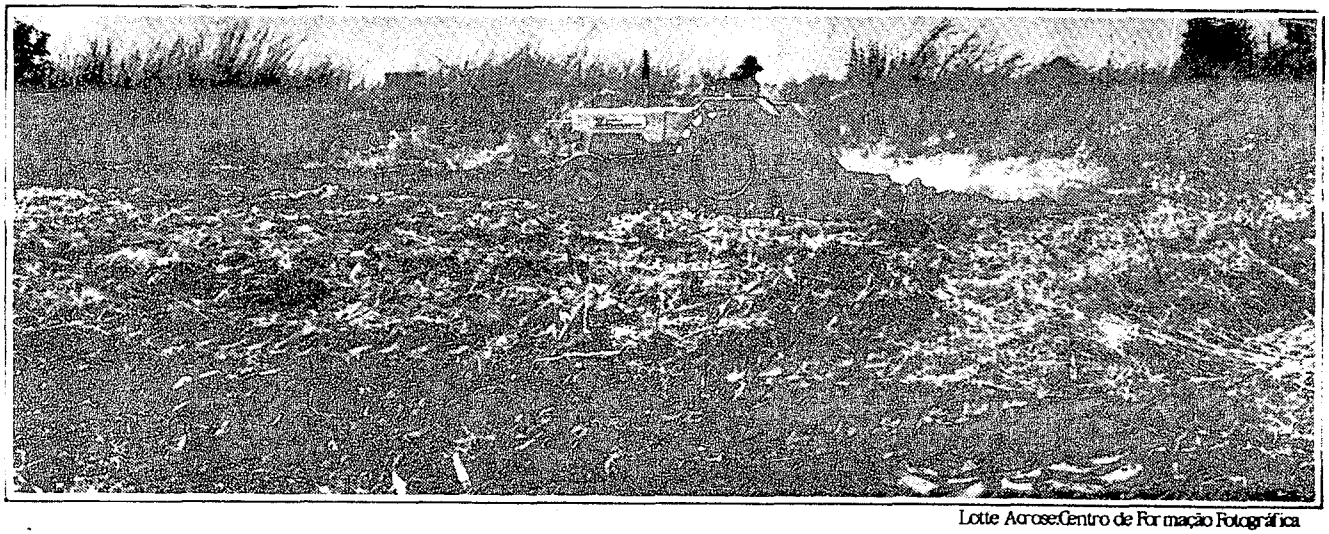
d) o papel (no caso de existir) dos dirigentes locais comunitários ou consuetudinários nos processos tanto de distribuição como de resolução de conflitos.

Panorama histórico do sistema de regadio do Chókwè

O Chókwè é um dos poucos sistemas de regadio que produz culturas alimentares. A história de ocupação de terras no Chókwè é complexa e litigiosa. A história ilustra um processo de longo prazo no qual a população local experimentou uma ronda de desapropriação e reapropriação da terra às mãos dos portugueses e uma segunda ronda de desapropriação e reapropriação às mãos do Governo da Frelimo. Muitos habitantes locais estão agora a ver uma oportunidade para se reapossarem das suas terras, embora o seu êxito neste campo seja problemático.

Como parte do PRE, o Governo de Moçambique decidiu encerrar muitas empresas agrícolas estatais, vender os seus recursos e desinvestir as suas terras.

Quando o sistema (colonato) começou a funcionar, em 1954, os habitantes locais foram em grande parte desalojados por colonos portugueses que chegavam. Assim, a população local foi obrigada a abandonar a terra, compoucos a receber alguma compensação pelas suas perdas. Um pequeno número de moçambicanos foi obrigado a entrar no sistema com os mesmos direitos que os colonos, e muitos outros foram autorizados a entrar no sistema com menos direitos que os colonos portugueses.



Lotte Acrose:Centro de Formação Fotográfica

Após a independência, muitos habitantes locais acharam que haviam obtido o direito de reocupar a terra no sistema. A reocupação acabou bruscamente em 1977, quando o Governo, em resposta a uma cheia no Vale do Limpopo, deslocou pessoas, à força, para aldeias existentes em terras mais altas. No entanto, o Estado utilizou isto como uma oportunidade para se apropriar do sistema de irrigação e "colectivizar" a agricultura. A "área abandonada" foi consolidada sob o controlo duma única empresa estatal, o CAIL (Complexo Agro-industrial do Limpopo). O Estado retirou o direito à terra aos agricultores locais que haviam mantido os seus direitos na zona durante o período colonial e àqueles que tinham sido autorizados a entrar no sistema como utilizadores plenos ou limitados. Os agricultores foram forçados ou a trabalhar como assalariados nas terras da empresa estatal ou a abandonar a zona.

A combinação duma força de trabalho não motivada, má gestão e falta de competência técnica e de recursos levou a graves problemas financeiros e a um colapso na produção em princípios dos anos 80. Como resultado, o CAIL foi dividido em 10 novas empresas estatais em 1983-84. Cada uma destas explorações agrícolas assumiu o controlo de cerca de 1500 hectares. Os direitos de utilização da restante área, que cobria cerca de 10.000 hectares, foram distribuidos aos sectores familiar e privado.

Após um aumento inicial de produção, novas explorações agrícolas estatais começaram outra vez a cair firmemente no endividamento e nos baixos níveis de produção. Em meados dos anos 80, à medida que a terra ia deixando de estar em produção, os direitos de utilizar estas áreas foram distribuidos entre outras explorações agrícolas familiares e privadas. Ainda hoje é necessário esclarecer se estes direitos eram permanentes ou não.

Quando se chegou a princípios de 1991, quatro explorações agrícolas estatais estavam tecnicamente falidas, e foi recomendada a sua liquidação. Isto levou a uma nova e maior onda de desinvestimentos de explorações agrícolas estatais e à atribuição de direitos de utilização da terra a agricultores familiares e privados. O Governo central (ou seja, o Ministério da Agricultura) emitiu linhas directrizes sobre a alienação desses direitos de uso, que foram formalmente emitidas pelo Governador provincial em Agosto de 1981. Quando se chegou a fins de 1991 já era evidente que as unidades estatais restantes também estavam em perigo, e os créditos bancários foram suspensos para todas menos a exploração agrícola estatal de Chilembene. O Governo ordenou a distribuição de direitos de utilização em extensas áreas de explorações agrícolas estatais a agricultores dos sectores familiar e privado.

Esta distribuição, a mais recente de todas, realizou-se em Novembro de 1991, e não foi sujeita a directrizes formais prévias. Nalgumas áreas já foi completada; noutras as explorações agrícolas estatais mantêm o controlo sobre as áreas substanciais, na esperança de que apareçam mais financiamentos e que consigam manter-se em produção. Não se sabe qual será o futuro das terras já atribuídas, nem das restantes terras das explorações agrícolas estatais.

O desenvolvimento de terras das explorações agrícolas estatais no Chókwè

Durante as várias fases do desinvestimento surgiram dois processos separados de distribuição: numa categoria os que eram classificados como "privados" negociavam directamente com o director da exploração agrícola estatal ou, no caso das grandes empresas comerciais, como a Lomaco, a Semoc (empresa para-estatal de sementes) e a J.F.S., negociavam directamente com o Governo central; na outra categoria, exigia-se que os que eram classificados como agricultores do sector familiar participassem num processo de selecção organizado por uma comissão formada pelo director da exploração agrícola estatal e membros do Conselho Executivo e da Siremo.

A "capacidade para trabalhar a terra" tornou-se o critério de facto para determinar quem estava habilitado a receber terras no sector privado. A capacidade para trabalhar a terra correlacionava-se com a riqueza, o estatuto e/ou as ligações políticas ou familiares. Não se correlacionava necessariamente com os que bem apetrechados estavam para trabalhar a terra nem com os que apresentassem maiores probabilidades de investir nas suas propriedades. Muitos dos que receberam terras no sector privado eram ex-agricultores moçambicanos que trabalharam "sob contrato" no sistema de irrigação. Estes eram ex-colonos que haviam participado no sistema no tempo do colonato. Além disso, parece que algumas das melhores terras - classificadas como terras do sector privado - foram para aqueles que estavam a organizar o processo de distribuição.

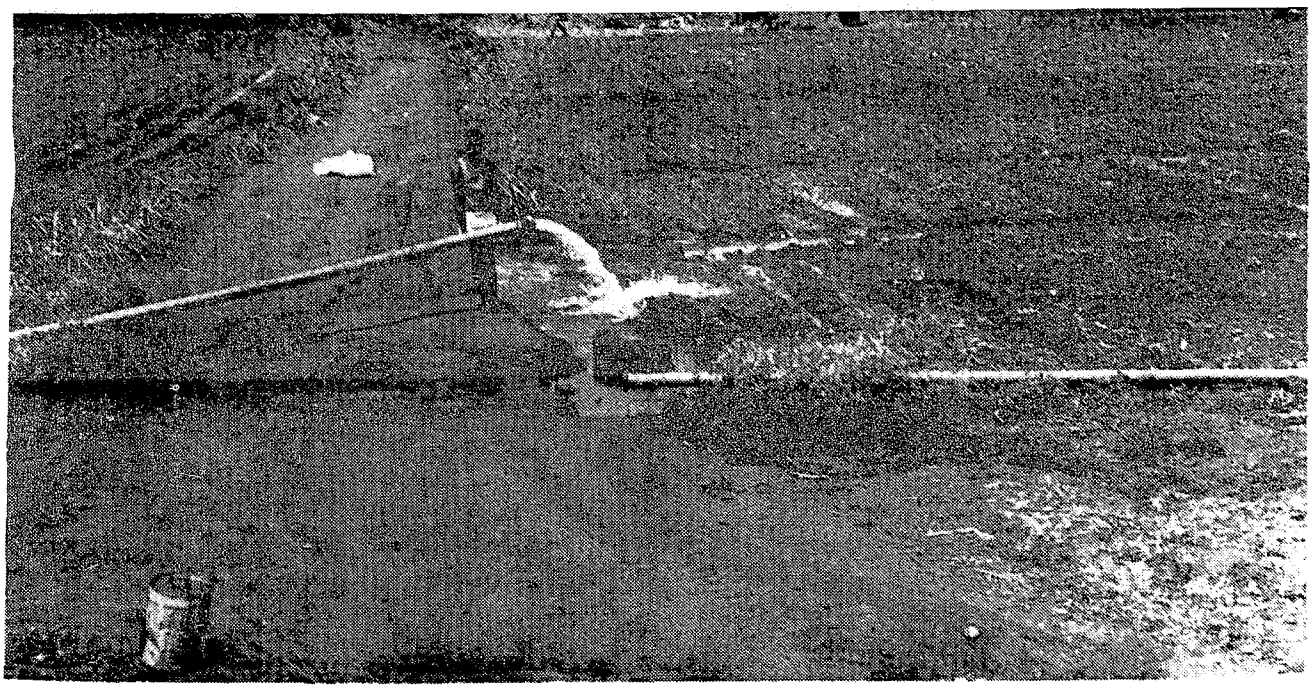
A directiva do governo provincial para a distribuição de terras de Novembro de 1991 só dava uma directriz: que a terra fosse atribuida por um processo de sorteio. Contudo, o processo foi muito diferente da realidade. Como já se disse, os agricultores privados negociavam directamente com os directores das explorações agrícolas estatais. Só no caso de Conhane é que foi concebida uma lotaria para o sector familiar, e isto criou um número suficiente de problemas que levaram a que esta fosse reorganizada em duas ocasiões diferentes. Nos casos de Chilembene e Massavasse, as comissões formadas pelos Conselhos Executivos, a Siremo e os directores das explorações agrícolas estatais elaboraram listas e atribuiram as terra directamente àqueles que achavam que deveriam recebê-las. Entre os beneficiários contavam-se agricultores familiares que viviam na região, trabalhadores das explorações agrícolas estatais e, nalguns casos, ex-colonos e "agricultores do sector privado" também receberam terras do "sector familiar".

Os direitos à terra que foram distribuidos não são uniformes e, na maioria dos casos, continuam obscuros. Aqueles que receberam terras distribuidas em 1983/84, em ambos os sectores, crêem que têm direitos permanentes. Parece que esta opinião é apoiada pelos funcionários locais. Quase nenhum destes indivíduos tem qualquer tipo de documentação para apoiar os seus direitos à terra, embora muitos deles (incluíndo os das distribuições posteriores) tenham contratos de água da Siremo, os quais indicam a localização da exploração agrícola. Teoricamente, estes contratos poderiam ser utilizados para apoiar direitos. Os do sector familiar que receberam terras durante as distribuições de 1991/92 têm direitos à terra muito mais frágeis. Embora muitos deles tenham também contratos da Siremo, os directores das explorações agrícolas estatais declararam claramente que estas distribuições eram temporárias e, em dois casos, os directores declaram que, quando a exploração agrícola estatal recebesse novos capitais do Governo central, recuperaria as suas terras e retomaria as operações.

Consequências da má distribuição de terras

Em todos os casos há uma nítida diferença entre expectativas e intenções. Esta lacuna, exacerbada pelos rumores sobre a reentrada das explorações agrícolas estatais em funcionamento ou sobre a concessão de terras a tropas desmobilizadas, levou à insegurança dos direitos de posse da terra. Esta insegurança está a levar a sub-investimentos, conflitos sobre a terra e a água e degradação ecológica. Os tipos de conflitos identificados na zona incluem os seguintes: 1) disputas sobre a terra (área, acesso e direitos); 2) disputas sobre a água (acesso e quantidade); 3) disputas sobre demarcações e ocupação ilegal; 4) outras disputas causadas por contratos rescindidos, endividamento e zonas de pasto insuficientes e inseguras para o gado.

Os danos ecológicos no sistema são particularmente graves. A concentração de terras, a fragmentação de terras, a má gestão de gado e a má gestão e a falta de manutenção do sistema de regadio, especialmente dos



Duzenta: Centro de Formacão Fotográfica

A reabilitação dos regadios terá que ser combinada com o estabelecimento de uma capacidade institucional, a longo prazo, para a sua manutenção, tanto a nível central como das comunidades locais.

canais de drenagem, estão todas a contribuir para a degradação ecológica. O alagamento e a salinidade dos solos constituem grandes problemas no sistema e, se não forem tratados imediatamente, levarão a consequências desastrosas. Quando possível, os agricultores reutilizam os recursos hídricos, bombeando água dos canais de drenagem, o que aumenta a salinidade dos seus solos. O mais provável é que isto leva a uma rápida degradação e que a terra se venha a tornar estéril. Outra preocupação ambiental é a extensa desflorestação que se tem verificado no Vale do Limpopo. Argumenta-se que isto está a contribuir para a actual seca na zona. Muitos destes problemas são resultado directo da maneira como a terra tem sido distribuída e dos tipos de direitos de exploração que têm sido concedidos no sistema.

O Siremo é incapaz de manter o sistema; faltam-lhe os recursos, o pessoal e a capacidade técnica necessários para esta tarefa. O Siremo também é incapaz de reabilitar o sistema. A reabilitação dependerá de assistência externa. Mas uma vez empreendida a reabilitação, o sistema terá que ser mantido. A única opção viável é fomentar e investir no desenvolvimento de associações de utilizadores de água - dando aos utilizadores locais a responsabilidade pela gestão e manutenção do sistema abaixo do nível dos canais principais de irrigação.

A degradação do sistema continuará, a menos que se enfrentem as limitações técnicas. Mesmo com ajustamentos técnicos, a viabilidade do sistema a longo prazo estará em perigo, a não ser que, ao mesmo tempo, se enfrentem várias questões sociais e legais. A mais importante questão social que é preciso tomar em consideração é a segurança da posse da terra. Os agricultores têm direitos inseguros à terra. Muitos agricultores recebem direitos de utilização da terra só para períodos muito breves (sete meses, no caso de Massavasse - entretanto estes períodos já caducaram). O estatuto das empresas agrícolas estatais não é claro; irão novamente entrar em funcionamento e recuperar as suas terras? Os agricultores do sector familiar irão perder as suas terras noutra distribuição aos agricultores do sector privado, deslocados e/ou militares desmobilizados? Enquanto todos os agricultores tiverem direitos inseguros de posse, será impossível esperar que contribuam significativamente para a manutenção do sistema, invistam nas suas terras ou produzam para o mercado.

Recomendações

As recomendações técnicas e sociais seguintes foram apresentadas ao Governo, com base nas pesquisas conduzidas no Chókwè. Estas

recomendações não devem ser consideradas exaustivas; devem ser vistas como um ponto de partida para discussão.

Recomendações técnicas

O sistema de regadio está bem concebido e construído; ainda tem uma capacidade produtiva e significativa e justifica uma reabilitação limitada. As prioridades são:

a) Tirar os sedimentos e as ervas daninhas dos canais primários/ secundários; b) tornar o sistema de drenagem operacional; c) recuperar as comportas de controlo nos desvios primários e secundários dos canais.

- A reabilitação terá que ser combinada com o estabelecimento duma capacidade institucional (para a manutenção) a longo prazo, tanto a nível central como das comunidades locais.

- Devido à qualidade do solo (solos argilosos pesados) e à topografia (superfície plana), a irrigação precisa de ser gerida cuidadosamente, a fim de evitar mais perdas de terras por causa da salinidade.

- Os níveis da água do sub-solo subiram significativamente: é preciso investigar a salinidade do solo e fazer recomendações para melhorar a drenagem.

- Houve um desflorestamento em larga escala, que contribuiu para a diminuição da pluviosidade. É necessária uma iniciativa de reflorestação/ plantação de árvores.

- Descentralizar a gestão da água de rega e o acesso à mesma.

Recomendações sociais

O governo deve, o mais breve possível, esclarecer o estatuto dos direitos às terras que já foram distribuídas (isto é, se são permanentes ou temporários) e a natureza dos direitos atribuídos.

- O Governo tem de esclarecer o futuro das explorações agrícolas estatais; estão a ser desinvestidas ou revitalizadas?

- Determinar a melhor maneira de estabelecer um órgão nacional, com representação local, para cumprir três funções:

a) Definir como e por quem deverá futuramente ser conduzida a atribuição de terras;

b) deteminar a política de terras e a legislação futura;

c) colaborar com o sistema judicial e aconselhá-lo sobre a resolução dos conflitos sobre terras.

- Substituir a distribuição entre sectores privado e familiar por uma classificação mais lata, baseada no tamanho das explorações agrícolas estatais e no tipo de gestão, a fim de diminuir os preconceitos injustificados a favor do actual " sector privado", na escolha dos receptores de assistência.

- Investigar a melhor maneira de encorajar as Associações e utilizadores de Regadio a colaborar com o Siremo e determinar os seus respectivos papéis e responsabilidades para o sistema de irrigação.

- Avaliar o perigo da fragmentação de terra e o risco de se criarem grandes números de pequenas e inviáveis unidades de produção.

- Tomar em consideração o desenvolvimento de alguma forma de direitos transacionáveis de utilização da terra. Os investimentos na zona e a protecção ecológica desta poderão depender grandemente de direitos de utilização plenos e seguros. A actual legislação não põe grandes obstáculos às tarefas mais importantes de esclarecimento da natureza dos direitos a serem concedidos e de dar aos agricultores locais direitos mais seguros e permanentes sobre as terras que eles receberam. Porém, apresenta obstáculos a que os agricultores recebam direitos à terra que sejam seguros e permanentes a longo prazo; por conseguinte, terá que ser revista.

Segurança de posse, produção agrícola e gestão dos recursos naturais: um modelo a tomar em consideração

É necessário uma política clara sobre a terra, que inclua os procedimentos de atribuição (critérios e mecanismos, assim como quem faz o quê) e estabeleça um ponto de referência legítimo e com autoridade no caso de disputas.

É necessário passar de governação por administradores locais nomeados oficialmente para um governo por representantes eleitos ou seleccionados pela população, que possam fazer a supervisão ou ajudar a implementar as distribuições de direitos à terra e negociar as aquisições dos direitosa ela - tanto para os agricultores privados como para os do sector familiar. Também é essencial criar uma comissão de representantes eleitos ou escolhidos localmente, que possam agir como árbitros nos conflitos sobre a terra. Esta comissão deveria servir de intermediária entre quaisquer mecanismos de disputas "tradicionais" locais que possam existir e o sistema judicial formal.

Todos estes pontos apoiam a necessidade de um novo organismo nacional de terras para coordenar e dirigir a atribuição de terras, a aquisição de terras e as questões de utilização da terra. Tal "autoridade" teria que desempenhar três funções principais:

a) Definir os procedimentos de atribuição e aquisição e planificar objectivos;

b) Fazer a política e propor a legislação para aprovação na Assembleia Nacional;

c) Facilitar a resolução dos conflitos sobre as terras.

A figura a seguir mostra uma proposta transitória para uma "autoridade". Esta proposta é apresentada apenas para consideração e debate, e não deve ser vista como uma recomendação concreta. Baseia-se no estudo do Chókwè e em três outros estudos em Nhamatanda (província de Sofala), Vanduzi (província de Manica) e Montepuez (província de Cabo Delgado).

A Comissão Nacional é o lado executivo do Comité de Políticas. Faria a supervisão da implementação das linhas directrizes para os processos de atribuição de terras e de aquisição, incluindo quem deveria realizá-los e como são organizados. A atribuição e aquisição de direitos à terra em si teria então lugar a dois níveis apenas, nacional e de localidade, sem qualquer papel directo nem para o distrito nem para a província.

Deveria dar-se à população a nível de localidade a oportunidade de determinar a compleição e o tamanho da comissão de terras a nível local, que actuará em níveis de atribuição, aquisição e disputas de terras. Qualquer indivíduo, incluíndo as "ex-autoridades tradicionais" da área geográfica da localidade, deveria ser autorizado a participar neste processo e servir como representante nestas instituições.

A forma de processo democrático para nomeação e eleição de funcionários deveria ser deixada à determinação da população local, mantendo-se presente que a prestação de contas da autoridade é tão essencial para a democracia como a maneira como é seleccionada. Só a população local será capaz de garantir isto.

A Comissão de Terras a nível central processaria os pedidos de grandes áreas (como para a Lomaco), e faria a supervisão do processo de divisão do país em zonas de reserva, terras agrícolas, florestas, etc. As comissões de terras a nível de localidade tratariam de todas as atribuições com tamanhos inferiores a este e teriam a responsabilidade na negociação de condições para as concessões de terras acima deste nível determinado. Desta forma, a legitimidade das atribuições, aquisições e utilização de terra fica garantida a nível local, em conformidade com o reconhecimento popular dos benefícios dados pela presença de agricultores do sector privado dentro da sua zona. Estas vantagens poderão incluir o desenvolvimento da infra-estrutura local, o acesso a mercado e transporte, acesso a crédito e outros insumos,

bem como o aumento de oportunidades de emprego.

O comité de políticas prepararia material para apoiar a nova política de utilização da terra e prepararia linhas directrizes para o funcionamento tanto das comissões de terras como dos tribunais de terras. As suas recomendações teriam em seguida que ser aprovadas pela Assembleia Legislativa (talvez com a ractificação das Assembleias Provinciais) para terem plena legitimidade .

A autoridade nacional não substituiria os tribunais existentes; trabalharia com eles na fundação de secções de terras a nível dos tribunais nacionais e provinciais, e nomearia advogados devidamente habilitados para servirem a nível distrital. A nível local deviam criar-se Comissões Jurídicas, da mesma maneira como são criadas as comissões das terras. Estas comissões jurídicas só são responsáveis pelos conflitos referentes à terra, e haveria uma linha de referência claramente demarcada do nível da localidade para cima, terminando no Supremo Tribunal quando fosse necessário. Mais uma vez se garante a legitimidade a nível local, fazendo com que seja a própria população a escolher os órgãos de resolução dos conflitos a nível local. Estes órgãos responderiam perante a população. Mais uma vez, a forma do processo democrático deveria ser determinada pela população local.

No cenário do princípio do pós-gerra a determinação de como se atribui e adquire a terra e quais as estruturas que podem desempenhar estas tarefas será um elemento crítico no planeamento económico nacional e local. Isto irá mudando à medida que se for desenvolvendo o mercado de terras, quando os próprios compradores e vendedores determinarem a maneira de atribuir a terra.

A atribuição da autoridade em estruturas escolhidas localmente é essencial para o fortalecimento da legitimidade política e, consequentemente, para a criação dum sentido mais profundo da segurança de posse da terra . Através da melhoria da segurança de posse, o desenvolvimento de instituições com maior legitimidade local contribuirá para a resolução de problemas ecológicos, dará origem a investimentos nas explorações e, consequentemente, a uma produtividade agrícola mais sustentável nas terras em questão.

Esta comunicação discutiu as ligações entre a segurança de posse da terra, por um lado e, a preservação ecológica e a produtividade agrícola, por outro. O material para esta discussão foi retirado de um estudo recente do sistema de regadio do Chókwè, onde se está a verificar uma grave degradação ecológica, a qual estará a ser exacerbada, em parte, pelas práticas de uso da terra e pela insegurança da posse da terra na zona.

Gregory Myers
Tem o PHD em Estudos de Desenvolvimento do Land Tenure Center, Universidade de Wisconsin - Madison. É o director de um programa conjunto Land Tenure Center/Ministério da Agricultura, sobre política de terras e o desenvolvimento das empresas estatais em Moçambique.

Christopher Tanner
Consultor do Land Tenure Center

John W. Bruce

Questões de Posse da Terra em África: Uma Visão Global

Posse da terra significa apenas direitos na terra. Legalmente definido, um sistema de posse da terra é um conjunto de regras que governa o acesso e a utilização da terra e que determina todos os direitos que se pode manter na terra. Talvez um cientista social o definisse de um modo mais lato, de modo a incluir os padrões reais de distribuição da terra e os direitos na terra, bem como os resultados sociais e económicos de tal distribuição. Um administrador alargaria ainda mais a definição, ao incluir o sistema de administração da terra, isto é, às agências do governo que administram a terra directamente ou que influenciam o seu uso através das suas decisões.

Por mais lata ou restrita que seja a definição, hoje em dia a maioria das pessoas ligadas às questões de desenvolvimento em África estaria de acordo em que o sistema de posse da terra é um factor crítico no desenvolvimento económico e social. Os sistemas de direitos de propriedade constituem um importante factor que influencia os incentivos para os agricultores investirem nas suas propriedades. Os direitos à terra que são seguros e de longo prazo encorajam os investimentos de longo prazo na terra. E se a terra puder ser utilizada como garantia para um empréstimo, o seu proprietário poderá obter dinheiro mais facilmente e em melhores condições, para melhoramentos. O objectivo da reforma de posse da terra é alterar os regulamentos de posse por forma a aumentar as oportunidades e os incentivos para a produção.

No entanto, a posse da terra é mais do que uma questão legal, ou mesmo de produtividade. Como dá a oportunidade básica para a sobrevivência e a prosperidade em muitas sociedades africanas, a terra é objecto de competição entre pessoas e entre grupos.

John W. Bruce
Director do Land Tenure Center. Tem sido consultado sobre a nova Lei de Terras para a Guiné-Bissau e trata de problemas de gestão do relacionamento entre pequenos agricultores e agricultores empresariais

A distribuição da terra é uma questão profundamente política. A evolução das questões de posse durante o período colonial e após a independência ilustra este facto.

Tal como Moçambique, a maioria dos países africanos acedeu à independência com um sistema de posse dual que teve a sua origem durante o período colonial. Os regimes coloniais assumiam frequentemente a posse de toda a terra, e em seguida atribuiam uma parte dela para a colonização europeia. Para as zonas urbanas e as zonas destinadas a ser trabalhadas por colonos europeus, os regimes coloniais introduziram os tipos de direitos à terra que existiam na Europa: Propriedade, arrendamento, hipotecas, etc. Às vezes, o governo colonial dava aos colonos a propriedade privada da terra mas, em vez disso, era frequente mantê-la como propriedade do Estado e dar aos colonos apenas concessões ou arrendamentos a longo prazo. Foi este o caso de Moçambique.

Mas para a maior parte da terra, que era utilizada pelos africanos, a distribuição e atribuição de terras continuou a ser governada por sistemas consuetudinários de posse da terra.

Este era o caso, mesmo quando o Estado não lhes dava um reconhecimento legal formal. Era frequente haver uma grande variedade na natureza dos acordos consuetudinários de posse da terra num país, uma vez que estes tendiam a variar não só segundo os diferentes sistemas de utilização da terra mas também segundo o grupo étnico. Os valores culturais de cada grupo étnico influenciavam os direitos que este achava que as pessoas deviam ter na terra.

Nos sítios em que os chefes ou outras autoridades tradicionais exercem amplos poderes de controlo sobre a utilização da terra e onde os direitos individuais e dos agregados familiares não são muito fortes, os sistemas consuetudinários de posse chamam-se comunais.

Onde já não se pratica a agricultura itinerante e o cultivo se estabilizou, a maioria dos sistemas africanos de posse da terra desenvolve fortes direitos familiares e individuais às terras cultivadas. Os detentores consideram que a terra lhes "pertence". Passa de

geração para geração por herança, é alugada e emprestada e, nalgumas zonas, até é vendida. Estes sistemas consuetudinários de posse da terra são chamados familiares, individuais ou quasi-individuais. Há muitos casos em que, embora a comunidade ou a família alargada mantenham a autoridade final sobre as maneiras de dispôr da terra, as decisões do dia-a-dia são tomadas pela família ou pessoa que tem os principais direitos de utilização. Entre estes dois exemplos - comunal e individual - há muitos tipos diferentes de sistemas de posse consuetudinária.

Na maioria dos casos de posse consuetudinária da terra, a utilização das terras de pasto e de floresta tem tendido a manter-se comunal. As terras deste tipo são partilhadas pelos membros da comunidade. Se a terra destas zonas for atribuída a agregados familiares como terra de cultivo quando são necessárias mais terras para cultivo, torna-se então propriedade familiar ou individual.

Era frequente as autoridades coloniais legislarem que a terra que os africanos cultivavam (ao abrigo do sistema de posse consuetudinária) não lhes pertencia a eles nem às suas comunidades, mas ao Estado, e os direitos consuetudinários de utilização eram apenas direitos temporários de utilização na terra. Isto tornava mais fácil para o Estado apropriar-se de terras para os colonos, mas distorcia a realidade tal como os africanos a viam; estes consideravam-se os donos das suas terras.

Depois da independência, os governos africanos tentaram fazer alterações básicas aos seus sistemas de posse da terra. Os sistemas consuetudinários de posse da terra foram frequentemente considerados demasiado "tradicionais" para poderem fornecer uma base adequada para o desenvolvimento agrícola. As novas elites governamentais não estavam inclinadas para estes sistemas, porque constituiam uma importante base de poder das autoridades tradicionais, que elas procuravam substituir. Havia também o desejo de ter um único sistema unificado de posse da terra, eliminando-se a dualidade que havia sido introduzida durante o período colonial, bem como a multiplicidade dos sistemas consuetudinários.

A maneira como os novos governos tentaram razer isto diferiu, dependendo em grande medida das ideologias dos partidos governantes. No Quénia, o governo tentou criar um sistema uniforme de propriedade privada da terra, redistribuindo algumas das plantações de propriedade privada aos africanos e transformando os direitos consuetudinários em propriedade privada. Outros países, como o Malawi, fizeram a experiência, a uma escala menor, de transformar a posse consuetudinária privada. Mais frequentemente, como em Moçambique e na Tanzania, os Estados que tinham uma orientação socialista assumiram ou retiveram o controlo da terra. Tentaram substituir os sistemas consuetudinários de posse da terra e a antiga agricultura dos colonos por uma combinação de explorações agrícolas estatais, explorações agrícolas cooperativas e explorações agrícolas familiares, numa base de arrendamento ou autorização do Estado. Num número reduzido de países, como a Suazilandia, os direitos consuetudinários foram fortemente reafirmados como a base do sistema nacional de posse da terra. Noutros, como no Botswana, fizeram-se tentativas inovadoras de manter sistemas baseados no costume, mas duma forma modificada.

A experiência com estas reformas principais de posse da terra tem sido admonitória. As explorações agrícolas estatais e cooperativas tiveram um comportamento muito fraco como modelos de produção. Verificou-se que as reformas cujo objectivo era substituir a posse tradicional por arrendamentos ou autorizações concedidas pelo Estado aos agricultores eram demasiado onerosas, difíceis de implementar e sujeitas a abusos de discrição e corrupção administrativas. De facto, só foram introduzidas em zonas relativamente pequenas. O custo e os problemas com a administração também limitaram a maioria das tentativas de converter os sistemas consuetudinários em propriedade individual. O Quénia é uma excepção, pois investiu os recursos necessários para conseguir a conversão a uma escala nacional. É possível que neste país a reforma de posse tenha contribuído para um progresso substancial na produção das pequenas propriedades, mas tem havido problemas de crescente escassez de terras e de perda de direitos por parte das esposas e famílias, assim como dificuldades em manter o novo sistema.

Como mudaram as nossas ideias sobre o que é necessário, à luz das experiências das últimas duas décadas? É claro que o futuro da agricultura africana se encontra na agricultura familiar e noutras formas privadas de cultivo. Mas ainda há perguntas importantes sobre quais as estratégias que levarão à criação de um sector agrícola privado vital, e as diferentes estratégias têm diversas necessidades de posse da terra. Em primeiro lugar: Como é que se utilizará a posse da terra para criar incentivos neste sector? E em segundo lugar: até que ponto é que um aumento da produção virá da participação privada estrangeira na agricultura, ou dos esforços de empresários agrícolas nacionais baseados em zonas urbanas, ou dum aumento dos investimentos e da eficiência entre os pequenos proprietários de hoje?

Consideremos, em primeiro lugar, como a posse poderia ser utilizada para criar incentivos para o sector familiar e outros sectores privados agrícolas. Há duas opções básicas. No primeiro caso, a posse pode ser condicionada ao desenvolvimento. Quer dizer, o Estado entrega a terra a um agricultor com a condição de ele desenvolver como prometeu. Se a terra não for desenvolvida, o governo retirará o direito a ela. Assim, o não desenvolvimento sofre sanções; utiliza-se a insegurança para forçar o desenvolvimento. Os problemas desta atitude são que as condições de desenvolvimento quase nunca são monitoradas como deve ser, e os administradores

podem ser subornados para certificarem que as condições de desenvolvimento foram preenchidas - o que irá essencialmente minar todo o processo. A segunda opção é a utilização dos direitos de propriedade como um incentivo positivo. O fortalecimento dos direitos de propriedade diminui os riscos e aumenta os incentivos para o investimento. Com direitos de propriedade mais fortes, será mais provável que os detentores de terras vejam os benefícios do investimento. Com esta opção, na maioria dos casos não será necessário monitorar a utilização da terra.

Porém, há a preocupação de a propriedade privada permitir transacções entre os detentores de terras, especialmente os pequenos produtores, o que levará ao aparecimento duma classe sem terras. O resultado será uma certa falta de terras, mas a experiência do Quénia sugere que as grandes plantações serão divididas e distribuídas mais equitativamente pelo mercado.

Também há perguntas referentes à eficácia dos incentivos de propriedade nas actuais circunstâncias económicas, em que os mercados de trabalho e financeiros não estão a funcionar bem.

Um segundo conjunto de questões que é preciso considerar refere-se à fonte de aumento da produção agrícola. Será preferível criar oportunidades de investimento e de aquisição de terras para interesses privados estrangeiros, empresários agrícolas nacionais baseados em zonas urbanas, pequenos produtores locais, ou uma combinação de todos os três? Cada uma destas opções tem implicações importantes para a política da posse da terra e para o desenvolvimento agro-económico. Mencionaremos algumas delas neste trabalho.

Qual é a melhor maneira de fornecer terras aos agricultores comerciais - tanto estrangeiros como nacionais - que venham de fora das comunidades locais? O Estado deveria atribuir-lhes terras? A experiência com esta opção indica que há um sério perigo de a corrupção e os erros de cálculo levarem à tomada de quantidades de terra muito superiores às necessárias para os empreendimentos propostos. Frequentemente, as pessoas locais precisam desta terra. Esta estratégia tem frequentemente resultado num profundo ressentimento popular. (Actualmente há provas consideráveis de que a produção de grande escala e com grandes capitais poderá parecer mais "moderna", mas geralmente é menos eficiente e menos lucrativa do que a produção dos pequenos proprietários, que utilizam tecnologias mais simples). Em alternativa, deveria ser reconhecida a transaccionabilidade da terra, e fomentado o desenvolvimento dos mercados de terras, para que as pessoas de fora possam comprar terras? Isto iria desencorajá-los de comprar mais do que poderiam utilizar com eficiência, mas há um legítimo receio de que os mercados de terras concentrem a propriedade nas mãos de uns poucos, o que resultará numa falta de terras para muitos.

No que diz respeito aos pequenos detentores, é frequente sugerir-se que a melhor atitude para encorajar os investimentos e a eficiência é estabelecer esquemas de registo e titulação da terra. Todavia, também esta estratégia levanta questões importantes. Por exemplo, será economicamente viável inspeccionar sistematicamente as propriedades e registá-las como pertencentes a um dono individual, especialmente se se tiver em consideração que em muitos casos isto levará a importantes deslocações sociais? Sabemos, por experiência, que esta opção, quando aplicada a terras mantidas sob posse consuetudinária, leva frequentemente à erosão dos direitos das mulheres, detentores e membros mais jovens das famílias, contribuindo para a falta de terras e degradação económica nas zonas rurais. Haverá soluções menos caras que não levem a deslocações sociais tão importantes?

Uma das principais transformações durante os últimos dez anos foi a mudança na maneira como percebemos os diferentes sistemas consuetudinários de posse da terra. Actualmente é mais óbvio do que há duas décadas que estes sistemas consuetudinários não são estáticos: com o tempo, tendem a evoluir em direcção a direitos individuais e de agregado familiar à medida que aumenta a pressão da população sobre a terra e se desenvolvem oportunidades do mercado e outras oportunidades económicas. São vistos como sistemas da propriedade privada em evolução. Hoje em dia, é frequente a pergunta feita sobre o futuro destes sistemas ser não como substituí-los, mas sim como fornecer um ambiente de apoio legal e institucional dentro do qual eles possam seguir a sua evolução. A individualização sistemática e o registo de títulos são vistos menos como uma estratégia geral válida do que como uma opção que poderá ser apropriada num sub-conjunto de casos. Por exemplo, poderão ser necessários onde os conflitos e a concorrência sobre a terra se tornarem agudos, talvez por o valor da terra ter aumentado repentinamente ou por estarem a ser implementadas reformas como o desinvestimento de explorações agrícolas estatais e, nalgumas zonas, os pequenos produtores estarem a competir pelas mesmas terras com os agricultores comerciais.

Um terceiro conjunto de questões que se deveria considerar relaciona-se especificamente com aqueles países que haviam anteriormente implementado reformas socialistas - estas são questões sobre como reformar o sector das reformas.

Os sistemas consuetudinários de posse poderão ser restabelecidos nos sítios em que foram, até certo ponto, destruídos pelas tentativas de reforma? Como se podem fragmentar as explorações agrícolas cooperativas para se obterem os melhores resultados? Como podem as explorações agrícolas estatais ser reestruturadas ou desinvestidas, e como deverão ser desinvestidas, a favor de quem e em que condições deveriam elas ser desinvestidas? Até que ponto é que estas reformas deveriam ser feitas por decisões administrativas, e até que ponto é que o deveriam ser por forças do mercado?

Todas as questões de posse da terra discutidas até aqui têm incidido sobre a terra para a produção agrícola. É provável que, durante alguns anos, seja este o principal contexto dos debates sobre a política da terra em Moçambique. Porém , e a terminar, deve notar-se que, durante os últimos anos, o fulcro das discussões sobre a posse da terra nos círculos académicos e nas agências internacionais de desenvolvimento se deslocou da terra agrícola para os recursos naturais como as zonas de pasto, as florestas e as reservas biológicas. A deslocação é uma consequência da nova prioridade dada à conservação e à utilização dos recursos sustentáveis.

Está a surgir um novo conjunto de questões referentes à posse da terra, que em Moçambique terá de se encarar dentro de pouco tempo. Qual é a relação entre acordos de posse da terra e a introdução de importantes tecnologias novas para uma utilização sustentável, tal como a agro-silvicultura? Até que ponto é que a gestão de recursos naturais utilizados em comum deveria ser confiada a comunidades locais? Isto deveria ser feito por meio da concessão de direitos de propriedade às comunidades sobre aqueles recursos, ou numa outra base de posse? Como se podem criar instituições eficientes naquelas comunidades, por forma a gerir recursos de propriedade comum, tais como terras de pasto e florestas? Poderá o Estado confiar principalmente em guardas para impedir a ocupação, como medida de protecção para as reservas e parques maiores, ou será que a solução reside parcialmente em reduzir a pressão sobre tais reservas? Que papel poderão desempenhar as alterações nos direitos sobre a terra na constituição dum "tampão" entre as reservas e tal pressão? Poderão as reformas para melhorar o acesso à terra noutros sítios reduzir as pressões que os que não têm terras fazem sobre as reservas? Será que maior segurança de direitos sobre a terra e outras oportunidades de intensificação da produção na vizinhança das reservas poderão diminuir tais pressões? E será que os direitos a uma utilização limitada de produtos de reservas para algumas comunidades locais poderão criar novos incentivos para que aqueles grupos protejam a reserva contra outros?

Nas actuais circunstâncias de Moçambique é preciso dar prioridade ao restabelecimento da produção, mas estes novos factores terão que ser incluídos numa política da terra.

Gregory Myers

Reforma da Posse da Terra da Política de Terras em África

Introdução

O Ministério da Agricultura do Governo de Moçambique em conjunto com o Centro de Posse de Terras da Universidade de Wisconsin-Madison dos Estados Unidos da América realizaram uma conferência em Fevereiro de 1992, que abordou questões relacionadas com a política de terras em África. A conferência foi financiada pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID).

O objectivo da conferência era levar ao conhecimento de moçambicanos que realizam a função de administradores de terras, de responsáveis pela definição de políticas, de académicos e público em geral, experiências relevantes de outros países, especialmente dos que se encontram na África Oriental e na África Austral. A conferência tinha também como objectivo proporcionar uma base para a avaliação de estratégias alternativas que estão actualmente a ser estudadas em Moçambique no que respeita à desintervenção na terra das empresas estatais agrárias e à reforma da posse da terra e da política de terras.

A conferência representa uma componente de um programa mais amplo de investigação, concebido para apoiar os esforços do Governo para reestruturar e desintervencionar as empresas estatais agrárias e recomendar soluções que permitam delinear uma política para minimizar disputas sobre terra desintervencionada e aumentar a segurança da posse daqueles que recebem essa terra. Considera-se que isto levará a um uso mais produtivo das terras das antigas Empresas Estatais Agrárias.

Foram apresentadas comunicações sobre a reforma da posse da terra e da política de terras por investigadores da posse da terra e responsáveis pela definição de políticas de terras em representação de sete países africanos, para além de Moçambique. As nove comunicações que foram apresentadas na conferência são aqui publicadas numa edição especial da revista Extra. Espera-se que estas publicações estimulem o diálogo acerca da reforma da política de terras em Moçambique .

Desintervenção nas Empresas Estatais Agrárias e Política de Terras em Moçambique

A desintervenção da terra das Empresas Estatais Agrárias está no centro do debate sobre a política de terras em Moçambique. A terra das Empresas Estatais Agrárias pode fornecer quer soluções a curto prazo quer soluções a longo prazo para os problemas da produtividade agrícola, segurança alimentar e faltas de terra (causadas em parte pela guerra) e realojamento de refugiados e soldados desmobilizados.

A desintervenção, no que respeita aos direitos de uso da terra, já acontece de diferentes modos em diversas localidades de Moçambique. Infelizmente sabemos muito pouco acerca das condições em que a terra está a ser desintervencionada, ou acerca do impacto da desintervenção na produtividade agrícola ou noutras relações sociais. Não sabemos até que ponto a desintervenção conduziu a conflitos de terras e como é que estes conflitos estão a ser enfrentados. Há uma necessidade evidente de mais investigação, que conduza a uma melhor compreensão da relação entre, por um lado, a desintervenção nas Empresas Estatais Agrárias e, por outro o uso da terra, a segurança da terra e a produtividade agrícola.

Sabemos que na maior parte dos casos as questões da posse da terra estão, ao mesmo tempo, a provocar e a afectar a desintervenção das empresas estatais agrárias. As razões para a desintervenção são: (1) parar a drenagem financeira do Banco de Moçambique e, onde tal for possível, recuperar algumas das enormes dívidas geradas pelas empresas

Gregory Myers
Coordenador principal da investigação no Projecto do Land Tenure Center sobre Políticas de Terras e transformação das empresas estatais agrárias ("divestiture") em Moçambique. Trabalhou na Nigéria na investigação do impacto da nacionalização de terras nas famílias e produtores comerciais, antes de vir para Moçambique.

agrárias; (2) fornecer terra a agricultores privados e a camponeses ávidos de terra; e (3) aumentar a produtividade agrícola e melhorar a qualidade da vida da população rural.

Estes objectivos levantam algumas perguntas importantes. Essas questões incluem:

(1) Estes objectivos são compatíveis? Existem maneiras de o Governo garantir que todas as categorias de moçambicanos participem no processo de desintervenção e, ao mesmo tempo, estimular a recuperação económica e agrícola?

(2) À medida que a terra for sendo desintervencionada, pode o Governo garantir que ela vai ser entregue aos utilizadores mais eficientes e produtivos? Estes nem sempre serão as grandes empresas agrárias. Em muitos casos os produtores mais eficientes serão empresas agrárias de pequena escala e agricultores familiares.

(3) Uma vez a terra desintervencionada, como é que o Governo garante os direitos daqueles que a recebem e encoraja o investimento? Que tipos de direitos de terras deveriam ser concedidos - títulos de propriedade privada, títulos de aluguer ou alguma outra coisa? Será que todos aqueles que recebem terra desintervencionada deverão ter o mesmo tipo de direitos?

(4) Quais são os papéis das instituições tradicionais na garantia dos direitos, administração da terra e mediação de disputas nas zonas rurais?

(5) Será que a terra das Empresas Estatais Agrárias deve ser usada para realojar refugiados, soldados desmobilizados, e outros deslocados de guerra?

(6) Será que a desintervenção deve prosseguir ou deveria ser adiada até termos tido tempo para estudar os problemas e recomendar soluções duradouras?

Resumo das experiências de reforma da posse da terra e da política de terras em África

Depois da independência, os governos africanos tentaram efectuar mudanças profundas nos seus sistemas de posse de terras. Tal como John Bruce argumenta na primeira comunicação, os sistemas de posse de terras de acordo com os usos e costumes locais foram muitas vezes considerados demasiado "tradicionais" para proporcionarem uma base adequada para o desenvolvimento agrícola. Houve também o desejo de possuir um único e unificado sistema de posse de terras, eliminando tanto a dualidade introduzida durante o período colonial como a multiplicidade de sistemas tradicionais. A maneira como os novos governos tentaram fazer isto foi diferente, consoante as suas ideologias. Infelizmente, estas tentativas de reformas tiveram um sucesso limitado. No centro do problema encontram-se duas questões. Primeiro, qual é a qualidade da posse concedida? A posse é suficientemente segura para encorajar o investimento e facilitar a obtenção de crédito? Segundo, terá o Estado capacidade para administrar o seu sistema de posse?

Nós estamos apenas a começar a avaliar o impacto da política de terras em Moçambique, (particularmente no que respeita a estas questões). É provável que a maioria da terra agrícola em Moçambique esteja regulada por regras de posse de acordo com os usos e costumes locais, mas ainda sabemos muito pouco acerca destes sistemas, sua história e transformação. Para além disso sabemos muito pouco acerca da interacção entre estes sistemas e a política nacional de terras, por um lado, e a produtividade agrícola e as relações sociais, por outro.

Em Moçambique, ao contrário de muitos outros países africanos, houve muito pouca investigação sobre a posse de terra de acordo com os usos e costumes locais e outras relações sociais antes e durante o período colonial. Para além disso, a administração colonial portuguesa não reconhecia as autoridades tradicionais nem atribuía igual autoridade às leis tradicionais e às suas próprias leis. De facto, a administração colonial tentou menosprezar e enfraquecer as autoridades tradicionais e os sistemas legais tradicionais.

Depois da independência, formas de posse de acordo com os usos e costumes locais e outras formas de organização legais e sociais continuaram a ser criticados. Apesar da falta de conhecimento sobre a forma como as instituições tradicionais tratavam da questão da posse de terra, elas foram rotuladas de "atrasadas", "anti-progressistas", e "ineficientes". Funcionários do Governo, académicos e funcionários do Partido Frelimo argumentavam que o Estado estava em melhor posição para gerir a terra e outras formas de propiedade. Consequentemente, o novo governo socialista definiu o direito dos cidadãos à terra estipulando que toda a terra era propriedade do Estado. Uma das consequências disso foi alienar ainda mais a população rural e as autoridades tradicionais.

De facto, existem dois sistemas legais em Moçambique: a lei do Estado, que abrange a maior parte das zonas urbanas e alguma terra agrícola, e a lei da população rural que abrange a maior parte da terra no país. É provável que esta dicotomia e as tentativas para menosprezar as autoridades e as regras tradicionais de posse da terra tenham proporcionado aos combatentes oportunidades para obterem apoio entre a população rural.

A primeira comunicação aqui apresentada, escrita por John Bruce, debruça-se sobre as experiências de política e reforma pós-coloniais da posse da terra através da África inteira. Ele refere que, no passado, a política de posse de terras procurava estimular a produtividade quer fornecendo incentivos aos pequenos proprietários,

incluindo títulos de uso e aproveitamento que serviam como garantia para obtenção de empréstimos bancários para efectuar melhoramentos, quer criando incentivos negativos que obrigavam os pequenos proprietários a cumprir certos objectivos para poderem continuar a usar a terra. Estas políticas falharam sempre que (1) não foram capazes de reconhecer a variedade, o dinamismo e a flexibilidade dos sistemas tradicionais de posse de terras e das relações de produção locais, (2) tentaram menosprezar ou enfraquecer estes sistemas e relações, e (3) procuraram implementar prematuramente um sistema unificado de posse de terras em todo o país.

Bruce defende que a política de posse de terras deveria reforçar as estratégias no domínio da agricultura e que a terra devia ser vista como um recurso produtivo e como um instrumento de segurança social. O Governo apenas devia tomar em linha de conta políticas de posse de terras que possa efectivamente implementar e gerir. Para além destes aspectos, a comunicação de Bruce proporciona definições essenciais para termos como posse da terra, reforma agrária, reforma da posse da terra, segurança da posse, títulos de aluguer e de propriedade.

A segunda comunicação deste conjunto, escrita por João Carrilho, esboça uma breve história da política de terras em Moçambique. Ele sublinha que os actuais direitos de propriedade estão "mal definidos" o que leva à confusão e ao oportunismo. Especificamente, a Lei de Terras e os mecanismos para a sua implementação são insuficientes, especialmente no contexto da actual reabilitação económica. Parece que o Governo não tem capacidade para administrar o seu programa de nacionalização da terra. Os direitos de propriedade permanecem fracos e afectam, consequentemente, decisões de investimento na agricultura. Carrilho sugere que os sistemas tradicionais de posse e os respectivos mecanismos de resolução de disputas sejam reexaminados. Uma maior confiança nestas instituições pode reduzir o número de conflitos de terras e facilitar um uso da terra mais eficiente.

A terceira comunicação desta edição debruça-se sobre o Malawi. A experiência deste país dá um exemplo dos méritos relativos do investimento numa agricultura de pequenos proprietários tradicionais, por um lado, e nas grandes empresas agrárias, por outro. Tal como Richard Mkandawire demonstra, uma sobrevalorização dos investimentos em grandes empresas agrárias, embora tenha produzido inicialmente um crescimento na produção agrária, criou falta de terra para os pequenos proprietários e gerou animosidade contra o governo no Malawi.

A experiência da Guiné-Bissau, relatada por John Bruce, demonstra os perigos que representa para a produtividade agrícola a entrega de grandes concessões a interesses económicos que podem não ter um interesse genuíno, ou capacidade, para utilizar completamente a terra. Neste caso a produção dos pequenos proprietários baixou, os recursos foram sobre-explorados o que levou a uma degradação do meio ambiente e desenvolveu-se na população rural um profundo ressentimento contra o Governo.

A experiência de reforma agrária no Zimbabwe é apresentada por Mike Roth. Ele refere que os responsáveis pela definição de políticas, após a independência, compreenderam a necessidade de investimento na agricultura praticada por pequenos proprietários e de redistribuição da terra das concessões coloniais. O caso é instrutivo, contudo, porque os esquemas de repovoamento não conseguiram proporcionar a adequada segurança da posse àqueles que passaram a ocupar a terra. Em consequência disso, a produtividade nas zonas de repovoamento não alcançou as expectativas e, de facto, foi mais baixa para muitas culturas do que nas zonas que permaneceram com esquemas de posse tradicionais.

As comunicações sobre o Quénia e Nigéria apresentaram abordagens diferentes sobre a política de posse de terras mas ambos os casos são instrutivos no que respeita à capacidade do Estado para administrar reformas da posse da terra à escala nacional e aos efeitos destas reformas na agricultura dos pequenos proprietários. O caso do Quénia é apresentado por Keith Wiebe. Ele refere que a terra foi privatizada e que foram entregues títulos de propriedade a grandes e pequenos proprietários na esperança de que os possuidores dos títulos pudessem obter empréstimos para efectuar investimentos na sua terra. Em muitos casos, a produção dos pequenos proprietários aumentou. Infelizmente o programa conduziu a uma crescente falta de terra e à perda dos direitos de uso pelas esposas e outros membros da família. Os possuidores de títulos de propriedade não foram tão bem sucedidos na obtenção de crédito quanto tinha sido planeado. Os custos de administração são extremamente elevados. Para além disso, foi difícil manter este programa de política de terras.

O caso da Nigéria é discutido por Gregory Myers. Na Nigéria toda a terra foi nacionalizada e as formas anteriores de propriedade foram abolidas. A terra foi colocada sob o controlo dos governadores dos estados federados e os direitos foram reduzidos a arrendamentos concedidos pelo Estado. As intenções da lei eram permitir ao Estado um melhor acesso à terra para fins de desenvolvimento, dar-lhe mãos livres na resolução das disputas de terras, e criar um sistema uniforme de posse - eliminando quaisquer formas que inibissem o desenvolvimento da agricultura. Este programa também se encontrava para além das capacidades do governo para administrar. O custo foi enorme, com poucos resultados. Os direitos à terra dos camponeses, particularmente das mulheres, dos rendeiros e dos membros mais jovens das famílias foram enfraquecidos, prejudicando a produtividade dos pequenos proprietários. Como consequência da lei ,o

número de casos de litígio de terras aumentou.

As comunicações sobre o Uganda e o Botswana proporcionaram reflexões sobre alternativas aos cenários queniano e nigeriano. Charles Twinomukunzi escreve acerca das propostas de reforma da posse da terra no Uganda. Com o objectivo de estudar a abolição do Decreto sobre a Reforma Agrária de 1975, que nacionalizou a terra que era possuída anteriormente no âmbito dos sistemas de propriedade privada e de "mailo" , foi criado um comité para a reforma da posse da terra. Este comité propôs uma nova política que conduziria a um registo descentralizado, mas sublinhou a necessidade de reforçar a segurança das formas tradicionais de posse da terra em relação às formas de propriedade privada e de "mailo".

A experiência do Botswana, apresentada por Botshelo Mathuba, demonstra como o Governo pode administrar terra possuída de acordo com os usos e costumes locais, e em cooperação com as autoridades locais. Os Conselhos de Terras foram criados em 1968 para administrar os aspectos ligados à posse de acordo com os usos e costumes locais. Os conselhos foram bem sucedidos ao proporcionar uma adequada segurança da posse aos pequenos proprietários para investir na terra, ao servir de medianeiros nas disputas de terras a nível local e ao impedir a má gestão dos recursos do meio ambiente. Embora apresentando alguns problemas próprios, a reforma proposta no Uganda e a política implementada no Botswana são instrutivas. Estas duas abordagens têm custos inferiores de administração, requerem menos pessoal treinado e , em última análise, podem dar origem a um uso mais eficiente da terra.

Ao ler as experiências de outros países africanos aqui apresentadas, compreende-se que as suas experiências e problemas, no que respeita à posse da terra, são completamente diferentes das de Moçambique. A desintervenção das empresas estatais agrárias e o repovoamento não eram problemas importantes em muitos outros países. Mas há elos importantes que sobressaiem ao longo destas apresentações, que merecem uma atenção particular. Entre estes pontos encontram-se os seguintes:

(1) Que tipos de direitos de terras são concedidos aos possuidores de terras?

(2) Qual a eficiência relativa das diferentes escalas de produção?

(3) Quais são os diferentes papéis dos diferentes mecanismos de atribuição de terras, i. e., atribuição administrativa, herança e mercados de terras?

(4) Como é administrada a terra, existem experiências importantes com inovações descentralizadas ou institucionais?

(5) Quais foram as experiências de outros países no que diz respeito à administração de programas de nacionalização da terra, ao registo nacional de terras e a esquemas de atribuição de títulos de terras ou a acções de âmbito nacional de atribuição de terra? Estas abordagens foram imparciais, eficientes e produtivas?

(6) Quais os papéis das instituições locais ou tradicionais na atribuição de terras, na sua administração e na resolução de disputas?

Aplicação de Experiências de Reforma da Posse de Terra Africana ao Caso de Moçambique

No último dia da conferência, os participantes trabalharam em três grupos para abordar questões relativas à política moçambicana de terras. O objectivo era aplicar as experiências de outros países às questões relativas à política de terras e discutir modos de tornar instrutivas para Moçambique as lições aprendidas em outros países. Estes grupos abordaram (1) questões de posse de terra na desintervenção das Empresas Estatais Agrárias; (2) questões da posse da terra na agricultura familiar; e (3) questões de posse da terra no repovoamento .

Cada grupo recebeu um conjunto de questões preparadas para concentrar a discussão em aspectos particulares da definição e implementação da política de terras. Foi pedido aos membros dos grupos que formulassem novas ideias e questões no que respeita ao caso de Moçambique.

Registou-se um amplo consenso sobre a necessidade de se obter informação mais pormenorizada acerca das condições rurais e das relações sociais aí existentes antes da definição e implementação da política de terras. Contudo, foi também afirmado que o processo de reforma da política de terras não pode ser adiado para depois do fim da guerra. Os participantes concordaram que a falta de terra e o baixo nível da produtividade agrícola são problemas que têm que ser enfrentados agora. A preparação e implementação de uma política de terras que proporcione uma adequada segurança da posse a uma população que tem sido traumatizada de diversas maneiras é, de facto, fundamental para a melhoria definitiva da situação de segurança.

Apesar de não se ter chegado a um consenso em todas as questões durante a conferência, o Programa de Investigação Compartilhada entre o Centro de Posse de Terras da Universidade de Wisconsin-Madison e o Ministério da Agricultura do Governo de Moçambique, baseado nas discussões que se seguiram à apresentação das comunicações e nos debates e soluções propostas nos grupos de trabalho e na sessão plenária, fez as seguintes recomendações:

1. Deve realizar-se este ano uma conferência sobre política de terras em Moçambique que tenha como base as conclusões do Programa de investigação do

Centro de Posse da Terra, bem como as de outros programas de investigação em curso.

2. Deve ser formada uma comissão nacional de terras com a tarefa de definir o contexto em que se deve desenvolver a política nacional de terras.

3. Os numerosos corpos administrativos que agora possuem responsabilidades sobrepostas e contraditórias na gestão da terra deveriam ser unificados num Departamento de Terras, dentro do Ministério da Agricultura. Este departamento único deveria prever, no interior da sua estrutura, um alto grau de autonomia a nível local.

4. No que diz respeito à urgente situação criada pela falta de terra e pelos conflitos em áreas específicas, recomenda-se ainda que:

a) Deveriam ser feitos estudos mais aprofundados sobre as relações sociais rurais, em particular sobre as formas de posse da terra e os mecanismos de resolução de disputas. Também deveriam ser feitos estudos mais aprofundados sobre as intenções dos diversos grupos da população de permanecerem onde estão actualmente ou de serem realojados (em muitos casos nas suas zonas de origem) à medida que tal for sendo possível.

b) O Governo deveria atrasar a concessão de títulos individuais de terra, especialmente em zonas com numerosos refugiados, como é o caso do Chókwé e dos corredores da Beira e do Limpopo.

c) O Governo deveria estudar formas de proporcionar segurança da posse, sem conceder títulos individuais de terra, até à assinatura de um cessar-fogo e à resolução do problema de segurança.

d)O Governo deveria considerar a concessão de direitos de uso ou ocupação da terra aos agricultores para impedir a ocupação indevida de terras e encorajar a segurança da posse.

Após a resolução do conflito armado, serão possíveis estudos mais aprofundados sobre as relações de posse de terras entre as pessoas nas zonas rurais e poderão então ser viáveis soluções com carácter mais permanente.

e) Dada a escassez de recursos financeiros e de conhecimentos técnicos, o Governo deveria concentrar os seus recursos em zonas e questões de alta prioridade. Particular atenção deveria ser dada à resolução das necessidades dos camponeses ávidos de terra proporcionando-lhes maior segurança de posse até que possam ser implementadas soluções a mais longo prazo.

5. No que diz respeito à desintervenção da terra das empresas estatais, que é crítica para aliviar a drenagem financeira do Banco de Moçambique, à resolução da falta de terra e à melhoria da produtividade agrícola, recomenda-se que:

a) O objectivo da desintervenção das empresas estatais deve ser activamente prosseguido, incorporando os resultados da investigação de campo das condições locais, e promovendo a avaliação contínua da metodologia deste processo.

b) Considerações metodológicas deveriam abordar questões relativas a quem recebe terra, que direitos vão ser concedidos e que papel pode ser jogado pelas instituições tradicionais na administração da terra e na resolução das disputas.

Conclusão

Tal como o Vice-Ministro do Plano, Tomás Salomão, declarou no seu discurso de abertura da conferência, múltiplas mudanças estão a realizar-se na sociedade e na economia moçambicanas. Ele colocou a questão da terra no centro destas mudanças e, na verdade, muitos consideram que a questão da terra está no centro da solução do conflito armado e da recuperação da economia. O estudo das experiências de outros países deveria contribuir para o desenvolvimento de soluções apropriadas para Moçambique.

O Aparelho Estatal de Terras Em Moçambique

Por

Virgílio Ferrão
Coordenador da Comissão de Terras

Resumo: Esta comunicação discute a necessidade de um sistema mais adequado de terras e cartografia em Moçambique. O autor apresenta uma visão histórica global do desenvolvimento da gestão da terra em Moçambique. Ele afirma que o país tem hoje falta da capacidade para administrar eficientemente os sistemas actuais de posse e gestão da terra. Nenhuma instituição do governo tem sozinha um mandato global sobre as questões da terra, e o relacionamento entre os que trabalham nestas áreas é mau. O autor recomenda que seja dado um mandato único às agências apropriadas, incluindo a Comissão de Terras, Dinageca, Cenacarta, INPF, Administração Estatal, e conselhos executivos da cidade e província de Maputo, para trabalhar em questões da terra e de cartografia.

Introdução

A terra é o principal recurso para quase todos países do mundo, e principalmente para Moçambique, onde só para a agricultura está envolvida cerca de 80% da sua população.

Para o conhecimento, administração e usufruto do referido recurso, é imprescindível um sistema adequado de Cartografia e de administração de terras. Aqui deve-se entender por cartografia toda a ciência e tecnologia relacionada com estudo, medição e representação de um território ou parte.

Moçambique possui cerca de 79,4 milhões de hectares e com uma população estimada em cerca de 16.5 milhões de habitantes. Contudo são aráveis somente cerca de 36 milhões de habitantes. Contudo são aráveis somente cerca de 36 milhos de hectares. os quais estão incluídas 16 milhões de hectares de florestas, sendo assim terra arável para a agricultura apenas 18 milhos de hectares (MINAH/LTC, 1993).

Os instrumentos legais existentes para a administração e gestão dos cerca de 70 milhos de hectares em Moçambique pós-independência são a lei de terra 6/79 de 3 de Julho e o seu regulamento pelo Decreto 16/87 de Julho concebidos, a luz da constituição de orientação socialista de 1975 logo após a independência. Para além dos referidos instrumentos legais o país não possui uma cartografia adequada quer no que se refere a escala quer no que diz respeito a sua utilidade, pois encontra-se desactualizada em cerca de 90% do território.

O aparelho estatal existente de cartografia e terras, resumem-se a uma Direcção Nacional de Geografia e Cadastro muito débil, uma Comissão ad hoc de Terras ameaçada, um Instituo de Planeamento Físico moribundo, para além de um Centro moderno e funcional recém criado a CENACARTA Centro Nacional de Cartografia e Teledetecção, bem como um Departamento de terras e Agua do INIA.

E todavia importante referir a recente criação de um Comité Técnico para o Uso da Terra-CTUT, de carácter consultivo, sob os auspícios do INDER como contribuo útil e que de facto surgiu como forma de se minimizar os aspectos acima referidos.

Outras instituições do Estado relacionados com a matéria são o Ministério da Administração Estatal sobretudo a nível provincial e distrital bem como os Conselhos Executivos. Existem também outros Organismos como o Ministério dos Recursos Minerais, a CNA-Comissão Nacional do Ambiente entre outros que estão relacionados com a questão de terras. Todavia quadros da área reconhecem o fraco relacionamen o existente entre estas estruturas.

As Razões da Escolha do Tema

i) Partindo do princípio que para e estudo, coordenação e administração de terras bem como a pré e pós execução de sua cartografia requerem de um sistema e aparatos funcional;
ii) Reconhecendo-se que não existe no país uma capacidade para administrar o sistema forma e informal de posse e utilização da terra;
iii) E tendo em conta que o presente sistema encontra-se até certo ponto dilacerado entre outras causas pela existência de duas administrações, nomeadamente do Governo e da Renamo;

E com o forte intuito de não se tornarem em desperdício todos os esforços de especialistas, académicos, políticos, gestores e técnicos, decidiu-se abordar o presente tema, o aparelho estatal de terras em Moçambique, como contribuo utilitário.

Retrospectiva Histórica

O que hoje é o Ministério da Agricultura da República de Moçambique, o principal Organismo do Estado responsável por questões de terras, era até 1972 a Secretaria Provincial de Terras e Povoamento tendo em 1973 passado a ser designado de Secretaria Provincial de Agricultura.

Os principais serviços cuja a função eram de administração, estudo dos problemas concernentes a utilização, ocupação, e concessão de terras, bem como as questões de Topografia e Cartografia eram os Serviços Geográficos e Cadastrais, hoje Direcção Nacional de Geografia e Cadastro.

As principais Direcções eram a Direcção de Agricultura e Florestas, Direcção dos Serviços Geográficos e Cadastrais e a Direcção dos Serviços de Veterinária. Faziam ainda parte dos serviços centrais o Instituto de Investigação Agronómica de Moçambique, Instituto de Investigação Veterinária de Moçambique, a Junta Provincial de Povoamento o Instituto de Cereais de Moçambique, e missão de Inquérito Agrícola-MIA.

O que eram os Serviços Geográficos e Cadastrais tiveram a sua origem em 1875 pela Carta Régia de 21.8.1856, tendo o sector de agrimensura sido estabelecido no território em 1909.

Em 1931 teve inicio o levantamento sistemático para a Cartografia do País e em 1957 iniciou-se a produção da carta base do País a escala 1:50,000, utilizando os métodos modernosos do fotogrametria. É esta carta que é utilizada no país para o registo, controle e monitoramento de terras até a presente data.

Até 1974 em vesperas da independência nacional, áreas de Terras, Castro de Terras, e Cartografia estavam por ordem de magnitude a cargo das seguintes Instituições

1) Direcção dos Serviços Geográficos e Cadastrais (DSGC)
2) Junta Provincial do Povoamento (JPP)
3) Direcção dos Serviços Administrativos
4) Junta de Investigação do Ultramar
5) Comissão de Terras (um orgão de acessaria)

Os Serviços de Geográficos e Cadastrais constituiam o organismo da administração que tinha por objectivo assegurar o estudo e solução de todos os assuntos concernentes a utilização, ocupação e concessão de terrenos, bem como dos problemas cartográficos e cadastrais.

É de salientar que aos SGC competia também dentro das suas atribuições o estudo e criação de povoações a classificação e a sua demarcação tarefa que já não é conhecida na presente Dinageca. Para exemplo importa referir que em 1974 das cerca de 1260 povoações criadas, estavam classificadas cerca de 552 e demarcadas 849.

A junta Provincial do Povoamento foi criada em 1961, pelo decreto no. 43895. Esta instituição tinha como objectivos fundamentais o povoamento como medida de aproveitamento equilibrado dos recursos naturais pelo potencial humano e o estudo e planeamento da exploração dos recursos agrárias tendo em vista o desenvolvimento do território.

A Direcção Provincial de Serviços de Administração Civil

Estes serviços tinham por função no concernente a terras na sua concessão através do Ministro do Ultramar, Governador Geral e Governadores de Distrito.

A Junta de Investigação do Ultramar, que estava mais relacionada com os aspectos ligados a geodesia, cartografia e geografia política tinham como tarefa:

- o estudo e condução das questões de ordem da natureza técnica respeitante aos limites territoriais e as fronteiras
- o estudo dos problemas relativos aos assuntos de geodesia, geofísica, estabelecimento de redes geodésicas.
- o estudo de cartografia incluindo à nível internacional.

A Comissão de Terras era um orgão consultivo para onde eram canalizados pedidos de ocupação e/ou legalização de terras específicos e de natureza delicada.

Estes processos eram submetidos a Comissão pelo Governado Geral do Estado ou seu substituto bem como pelo Secretario Provincial.

A seguir pode-se ver dois dos pareceres exarcado pela Comissão de Terras.

Processo No. 30 119

JOAQUIM DIAS FERREIRA requer, respectivamente:

a fls.1 licença para demarcar provisóriamente um terreno com a área aproximada de 200 hectares no conselho do Dondo, distrito de Manica e Sofala, destinado à agricultura.

a fls.2 O levantamento da reserva indígena na área correspondente.

a fls.8 A Autoridade Administrativa informa que no terreno existe uma família indígena e culturas de outros indígenas que vivem nas vizinhanças.
Diz não ver inconveniente no deferimento do pedido desde que sejam salvaguardados os direitos dos citados ocupantes, reservando-se-lhes uma área de 6 hectares.

a fls.9 A Repartição Distrital corrobora a informação da Autoridade Administrativa com a qual também concorda o Exmo Senhor Governador do Distrito.

II

a fls.11 A Divisão Técnica informa que o terreno recai na Reserva indígena criada pela Ordem nº 5 024 da antiga Companhia de Moçambique.

a fls.12/v Sua Exa o Encarregado do Governo Genal, por seu despacho de 19-5-61, dignou-se determinar que o processo fosse presente à Comissão de Terras.

PROCESSO Nº 30 099

JOSE PAULO DA SILVA, requer, respectivamente:

a fls.1 Licença para demarcar provisoriamente um terreno com a área aproximada de 150 hectares, no conselho do Bilene, distrito de Gaza, destinado à agricultura.

a fls.2 O levantamento da reserva indígena na área correspondente.

a fls.6 A autoridade Administrativa informa não haver ocupação indígena e diz não ver inconveniente na concessão desde que fique um corredor de acesso ao lago Chuali.

a fls.6 A Repartição Distrital é de parecer que deverá ser levantada a reserva indígena numa área de 100 hectares.
O Exmo Senhor Governador do Distrito concorda com a proposta da Repartição Distrital.

a fls.8 A Divisão Técnica informa que o terreno recai em reserva indígena.

a fls.11/v. O Exmo Secretário Provincial, por se despacho de 26.7.61, dignou-se determinar que o processo fosse presente à Comissão de Terras.

De facto, as leis desde sempre se preocuparam a salvaguarda dos terrenos das populações, quer classificando-as de reservas indígenas ou de terrenos de 2º classe. Contudo a vontade política dos executores do Estado bem como a questão de classe e dominação pelo colonizador estavam salvo raríssimas excepções acima do cumprimento eficaz da lei em detrimento das populações indígenas.

Por outro lado a existência de um estado de per si dominador assegurava os interesses da classe no poder.

QUADRO COMPARATIVO

Periódo Colonial até 1974		Pós-Independência a partir de 1975
População: +/- 8 milhões		+/- 16.5 milhões (1994)
Superfície: 790,380 km²		790,380 km²

INSTITUIÇÕES

Direcção dos Serviços Geografia e Cadastro (DSGC)		Direcção Nacional de Geográficos e Cadastrais (DINAGECA)
2 Inspectores		
1 Director		1 Director Nacional
1 Sub Director		
Técnicos de formação universitária	9	9
Outro pessoal	345 (sede)	152
Viaturas	30 (sede)	6
Aeronaves	2 (helicópteros)	
Angar	1	
B. Junta Provincial do Povoamento		
1 Director		
No. de funcionarias	132	
C. Junta de Investigação do Ultramar (funcionava em Portugal)		
D. Comissão de Terras	+/- 4	Comissão ad hoc de Terras +/-4
E.		Centro Nacional Cartografia Teledetecção (CENACARTA)
Formação universitária	4	
Outro pessoal	6	

Note-se ainda que a actividade até 1974 se concentrava principalmente para as zonas urbanas e áreas com presença de brancos.

Todavia já em 1975 reconhecia-se em que o aparelho estatal de cartografia e terras era muito centralizado. A seguir se cita a transcrição de Francisco Vaz:

"Trata-se duma centralização excessiva, muito morosa, esgotante para além de atirar as decisões para as costas das autoridades muito afastadas dos centros onde os problemas surgem e as injustiças que praticam". Prosseguia no seu relatório: "Decidir no Maputo sobre concessões de terras situadas em Cabo Delgado, Niassa ou Tete ou mesmo em Gaza, Inhambane ou Manica é inteiramente impraticável".

Pelos vistos a centralização acabou prevalecendo no Moçambique Novo. Apesar de algumas personalidades já defenderam na altura que a todos os níveis, independentemente da extensão da área e da natureza da ocupação devesse haver descentralização.

A Presente Situação

Como já nos referimos o principal organismo do Estado responsável pelas questãos de inventariação base da superfície do território nacional e terras é a Direcção Nacional de Geografia e Cadastro - DINAGECA no Ministério da Agricultura.

Para além desta Instituição convém salientar a criação do Centro Nacional de Cartografia e Teledetecção vocacionada a inventariação de recursos naturais e monitoramento com auxílios análogos e digitais, o estabelecimento da Comissão ad Hoc de Terras, o Departamento de Terra e a Agua do INIA, todas estas Instituições pertencentes ao Ministério da Agricultura.

Outras Instituições intervenientes no processo são o Ministério da Administração Estatal, o INPF-Instituto Nacional do Planeamento Físico, e marginalmente o INDER.

Todavia reconhece-se por exemplo que hoje em Moçambique, nenhuma Instituição do Estado acompanha ou regista devidamente todas as concessões que estão sendo feitas a nível central, provincial, ou distrital.

Esta situação deverá ser revista para melhor proposta de políticas adequadas de terras.

De acordo com os estudos feitos pela SWEDSURVEY/DINAGECA, para além de tornar clara os sistemas de posse existentes em Moçambique que a seguir se descrevem, confirmam a situação acima referida

Os sistemas de posse de terra no presente Moçambique são:

1. Posse de terra tradicional ou costumeiro, com intervenção de estruturas tradicionais.
2. Posse de terra tradicional ou costumeira com intervenção de estruturas formais (por exemplo, o secretario de círculo)
3. Terras alocadas por diferentes instituições do estado e não registados devidamente
4. Terras alocadas de acordo com a Lei de terras e seu regulamento, mas geralmente não registada
5. Terras alocadas e com registos.

A presente legislação foi concebida com vista a ter o sistema de posse descrito no ponto (5). As restantes tem cada um o seu grau de incompatibilidade. Por outro lado esta situação pode ser explicada pela morosidade do actual processo para concessão de títulos (esquema 1 e 2, Myers, Eliseu, Nhachungue). De uma ou de outra forma esta situação denota a não adequação quer da legislação quer da máquina estatal de terras para a presente situação, e muito menos para aquela que se vier a divisar de acordo com a presente conjuntura.

A administração, gestão e a tecnologia a si inerentes e um sistema de política, políticas, ciência e técnica, que estão intrinsicamente relacionados.

Os países africanos sobretudo da região Austral e Oriental têm e sempre se preocuparam em montar uma máquina de Cartografia e terras. Nestes países existem geralmente Organismos do Estado individualizados como por exemplo Ministérios de Terras e Desenvolvimento, Ministério de Cartografia (Levantamentos) e Terras, etc. Esta situação explica-se dado que o poder sobre as terras é uma forma de exercício do poder de estado.

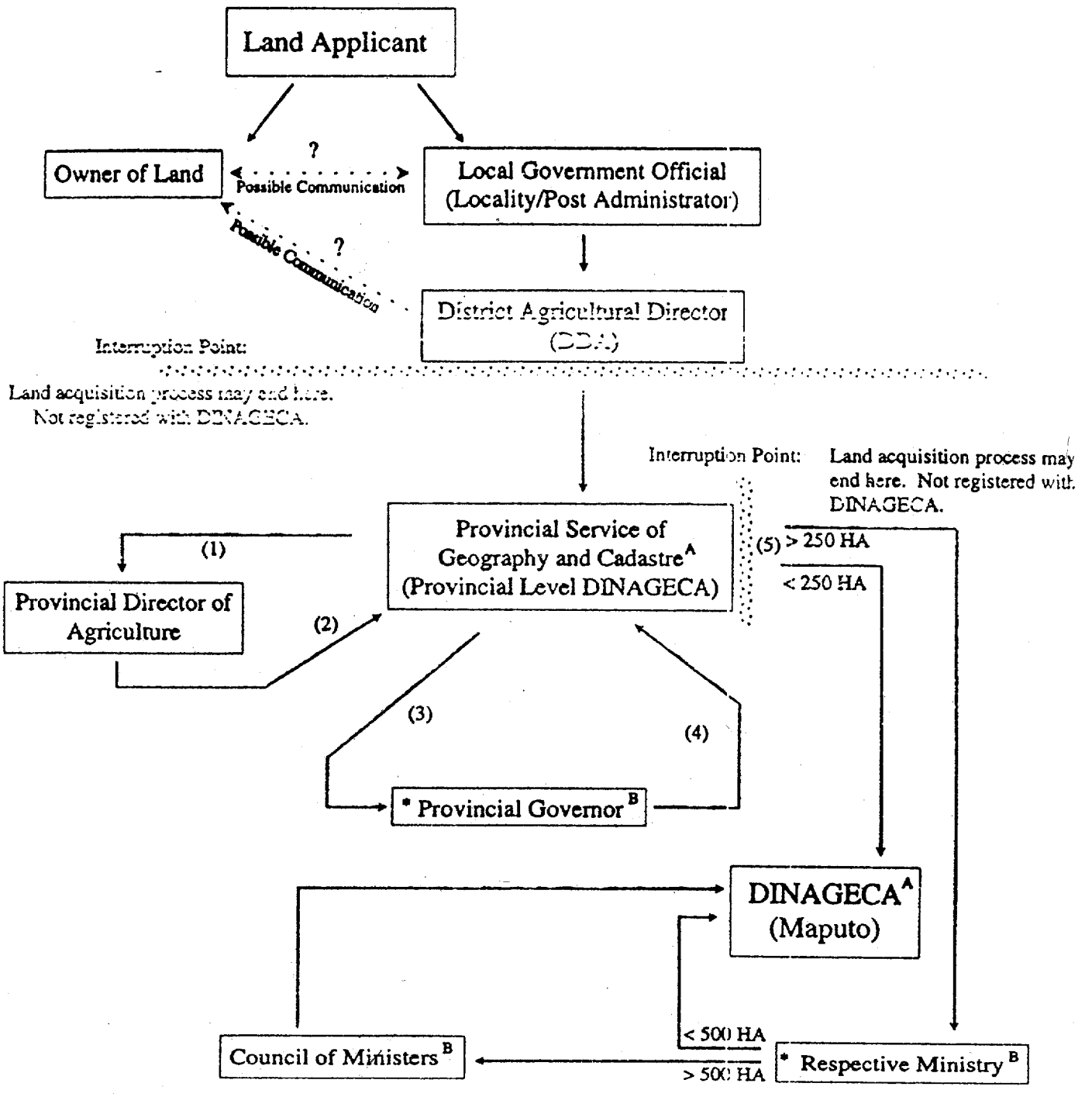
A título analógico é importante salientar que aparentamente o contrário se passa na maioria dos países Ocidentais. Ambas as situações têm sua base histórica, sobretudo nos países Europeus. Basta recordar o periódo feudal, onde a base de sustentação do sistema era exactamente a distribuição de terras aos senhores feudais pelos préstimos oferecidos aos reis ou imperadores. Os países africanos cedo viram na terra uma forma de exercício do poder, como afinal haviam feito os colonialistas europeus.

Sou porém de opinião que o importante para Moçambique seria a adequação de uma máquina estatal eficaz e capaz. Para tal devia ser dotada não só de meios técnicos e tecnológicos, mas também de quadros técnicos e dirigentes eficientes.

O referido orgão de opinião deveria libertar-se de certos mandatos tais como a execução exclusiva de algumas actividades técnicas e de gestão de terras, passando a uma estrutura normalizadora, controladora, e de direcção superior das varias actividades que o importante para Moçambique seria a adequação de uma máquina estatal relacionada com a terra e cartografia. Para isso, tal orgão precisaria de estar estrategicamente posicionado no aparelho governativo afim de poder cumprir cabalmente o seu mandato.

Vejamos pois o actual relacionamento entre as várias Instituições de terras, com a ajuda de diagramas.

DIAGRAM 1
Schematic Diagram of Formal Land Acquisition and Registration Process



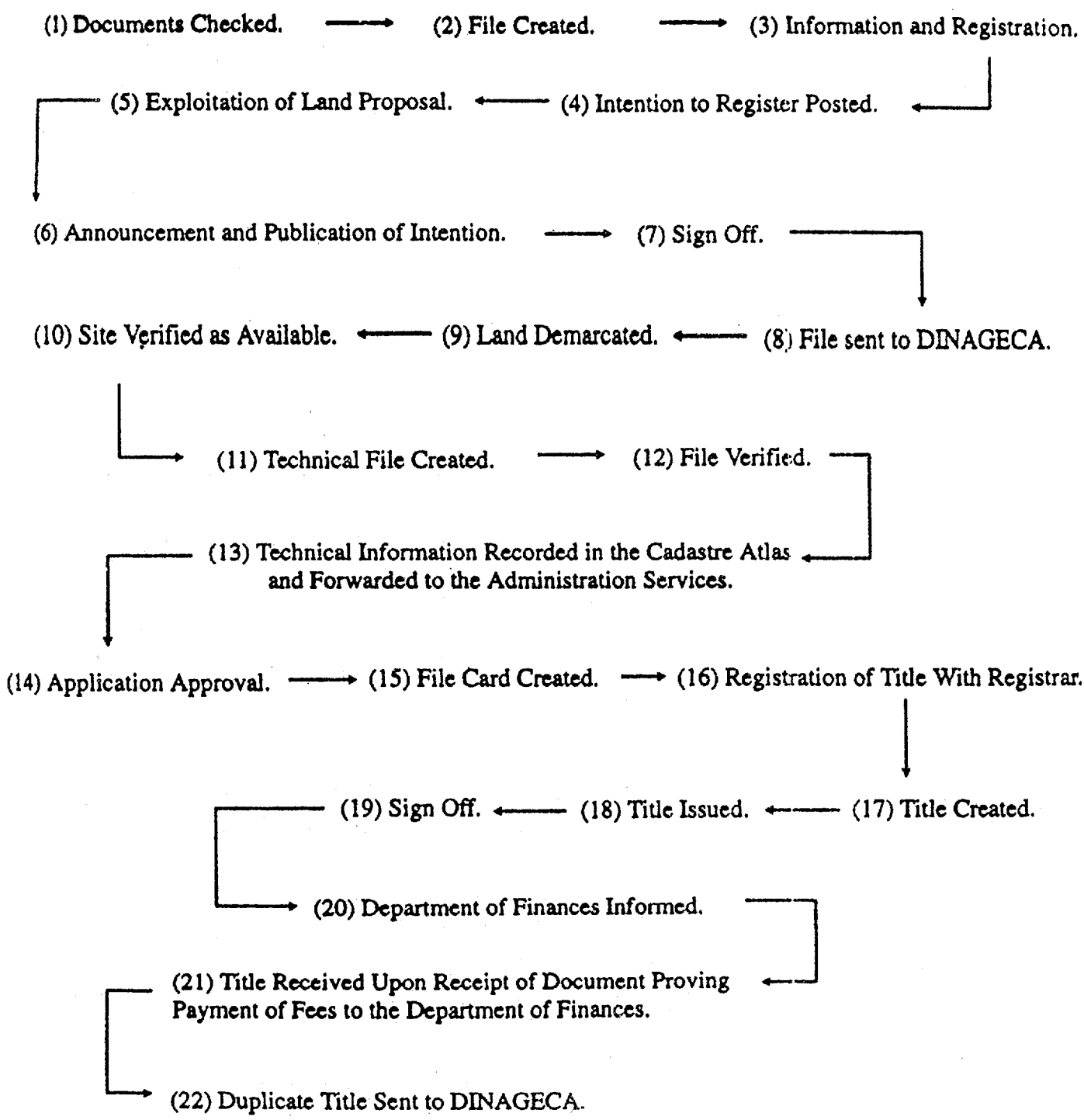
* Reportedly, Governors and Ministries grant concessions in excess of their statutory limits

Note: This chart depicts the formal land acquisition process. It is not intended to reflect whether land is acquired legally or extralegally

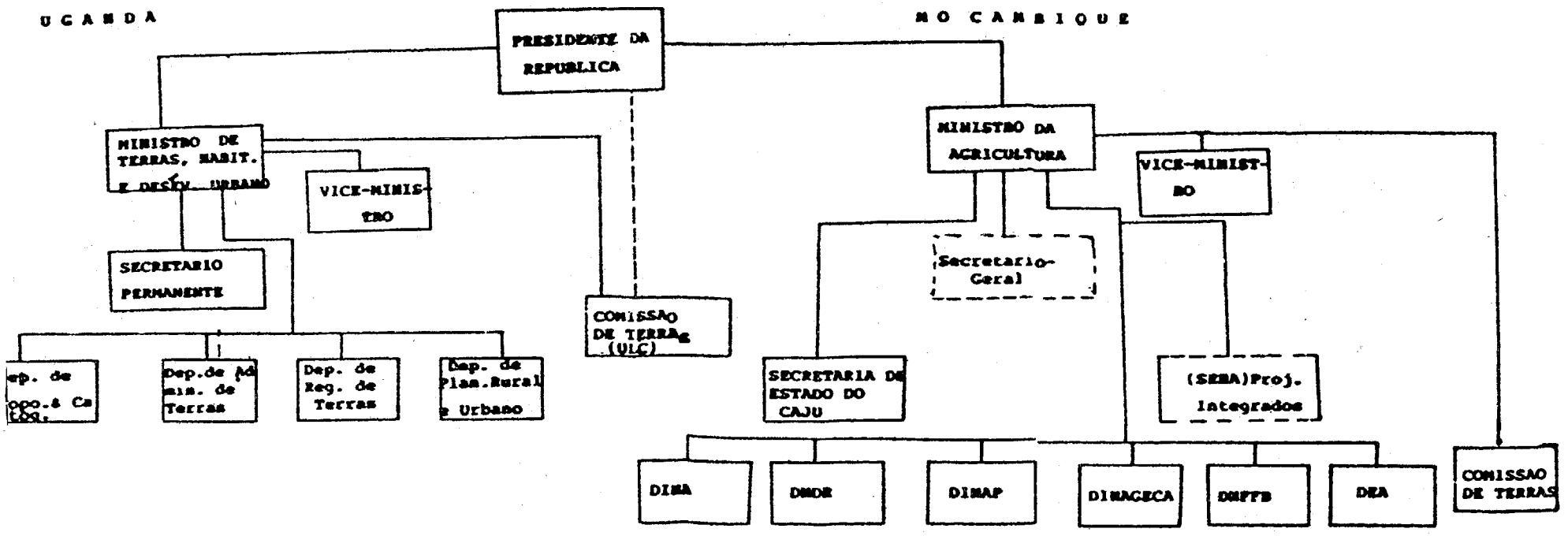
A Registration Point

B Official Approval Point

DIAGRAM 2
Schematic Diagram of Formal DINAGECA Registration Process (22 Steps)

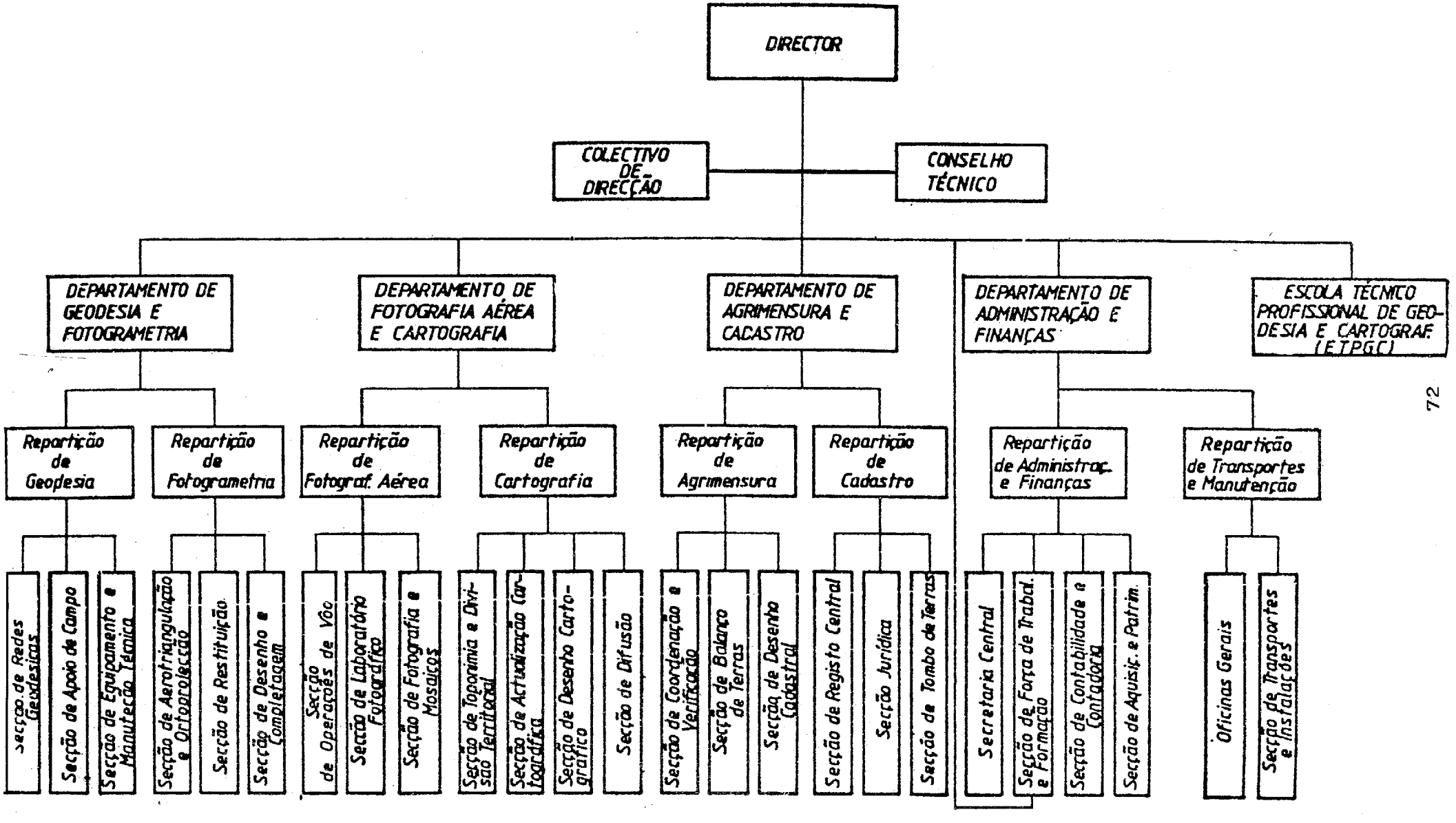


Note: The final step in the process, whether the concession is granted at the Central or Provincial level, is registered by DINAGECA.

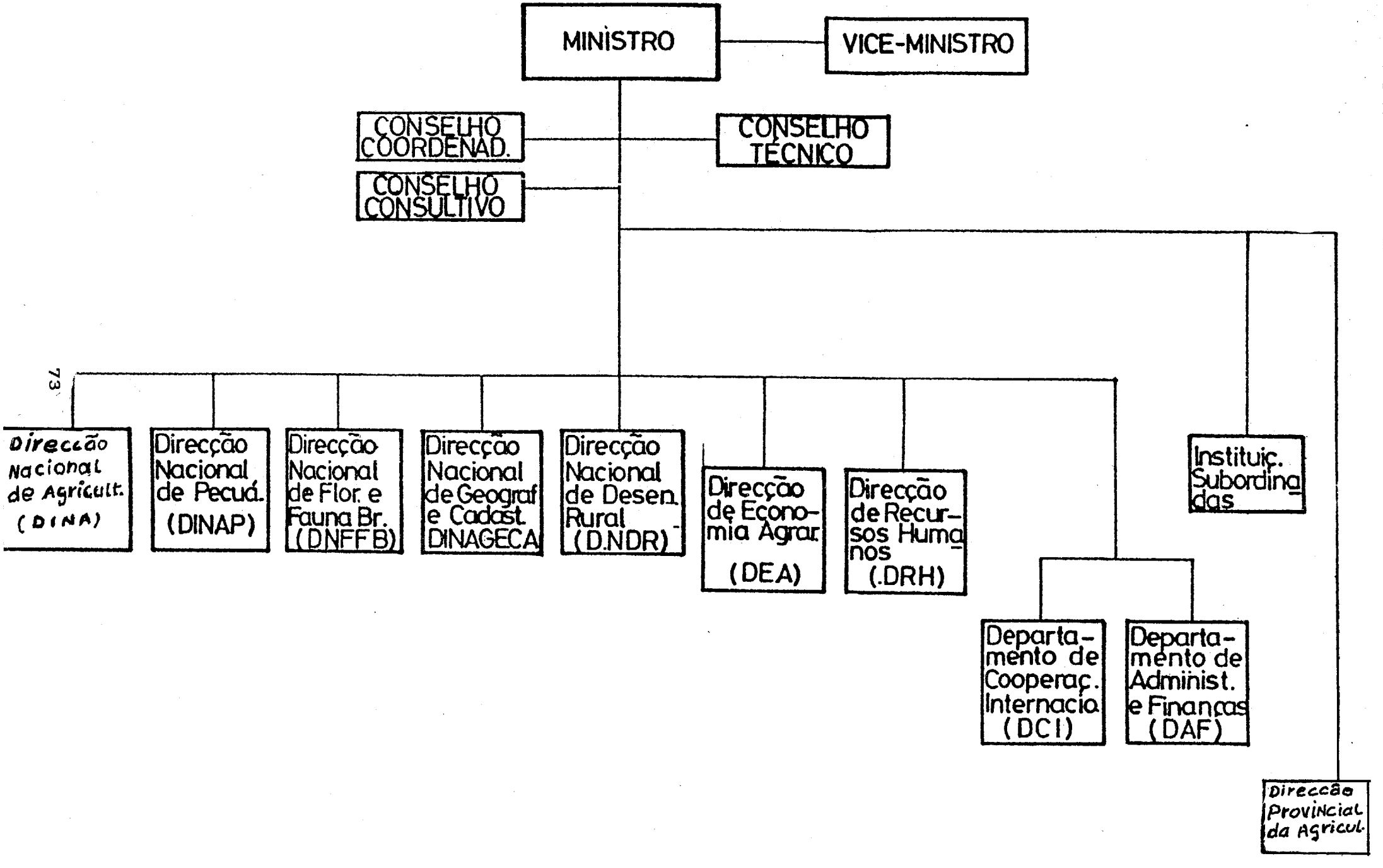

UGANDA
MOCAMBIQUE
PRESIDENTE DA REPUBLICA
MINISTRO DE TERRAS, HABIT. E DESEN. URBANO
VICE-MINISTRO
SECRETARIO PERMANENTE
Dep. de Adm. de Terras
Dep. de Reg. de Terras
Dep. de Plan. Rural e Urbano
COMISSAO DE TERRAS (ULC)
MINISTRO DA AGRICULTURA
VICE-MINISTRO
Secretario-Geral
SECRETARIA DE ESTADO DO CAJU
(SEBA) Proj. Integrados
DINA
DMDR
DINAP
DINAGECA
DMPFB
DEA
COMISSAO DE TERRAS

Organigrama da Direcção Nacional de Geografia e Cadastro a que se refere o artigo 45

ANEXO V



ORGANIGRAMA DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA



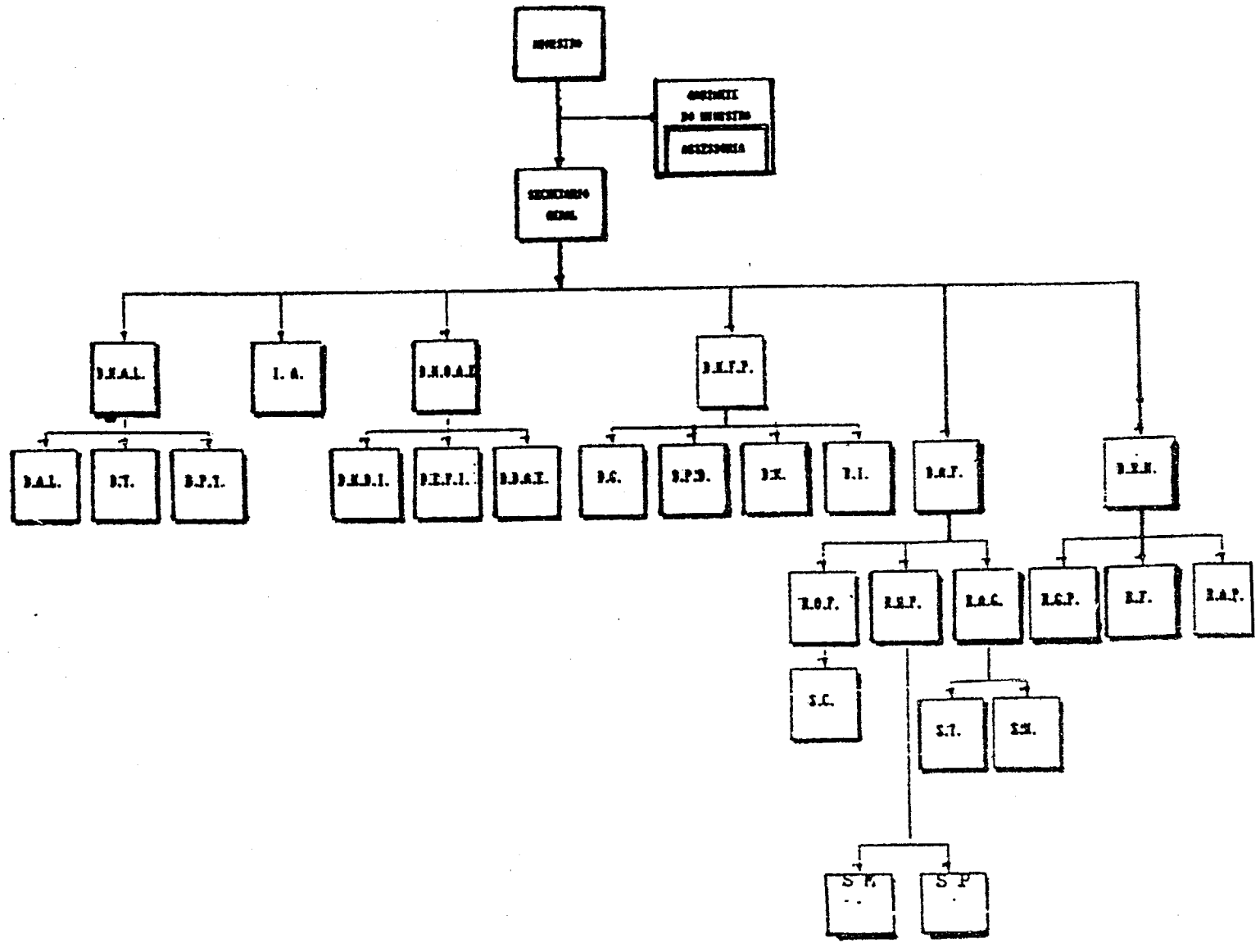
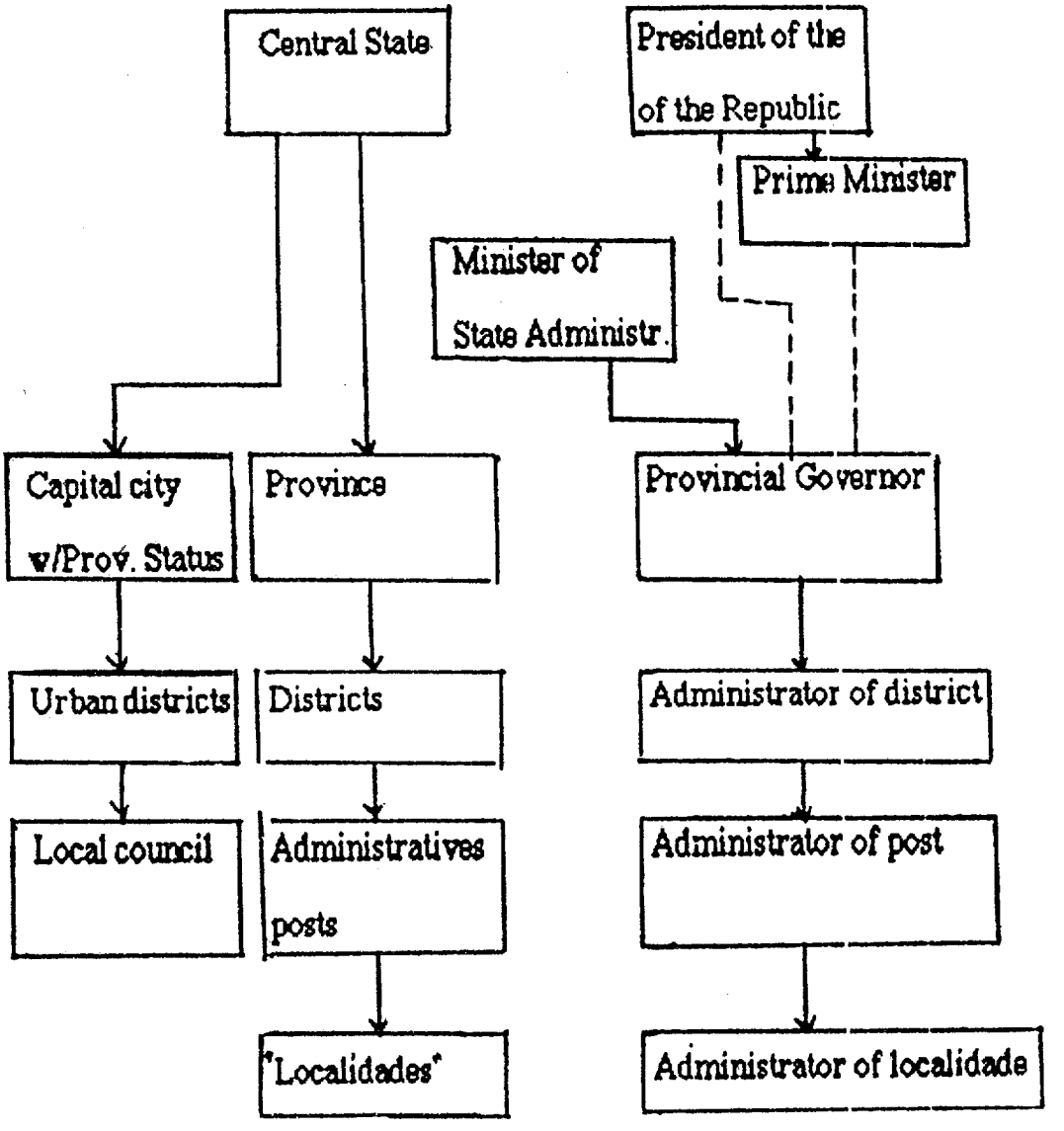

I. A.
S.C.
S.T.
S.M.
S.P.

Diagram 2 **Territorial administration**



Administração Tradicional da Terra e de "Terroires" Como Modelo Para O Governo Local: Uma Perspectiva Comparativa da Reforma em Pratica em Moçambique e na Guiné-Bissau[1]

Por

Christopher Tanner
Cambridge SEPR Associates

Resumo: ***Esta comunicação compara as práticas de administração de terras em Moçambique e na Guiné Bissau. O autor afirma que o sistema legal e administrativo da terra em Moçambique é inadequado, constitui uma fonte de conflitos de terra e oferece pouca protecção dos direitos à terra, favorecendo os grandes proprietários à custa dos pequenos proprietários. Ó autor argumenta que a actual corrida à terra pelas elites e interesses económicos estrangeiros é mais alimentada pela política económica do que por uma lei de terras fraca, e que as reformas da política de terras têm que ter em conta a realidade de interesses económicos competitivos dentro do país. O autor afirma que os sistemas consuetudinários de terras têm um impacto positivo no desenvolvimento sócio-económico e, assim, o Governo tem que integrar estes sistemas dentro da sua reforma do quadro legal.***

Introdução

Moçambique está a viver uma transformação social nas zonas rurais de natureza e rapidez extraordinárias. As reformas económicas registadas nos finais da década oitenta, encorajadas pelo Acordo de Paz assinado em Outubro de 1992, precipitaram uma procura significativa de terras. Dois grupos principais procuram apostar as suas reivindicações por

---

[1] Documento preparado em colaboraçõe com a USAID-University of Wisconsin Land Tenure Center, Projecto de Posse da Terra, para a Segunda Conferencia Nacional Sobre Posse de Terra em Moçambique.

O autor deseja agradecer à USAID e ao Projecto do Centro de Posse da Terra da Universidade de Wisconsin pelo seu apoio durante a preparação deste documento.

Uma palavra de gratidão é, também, dirigida a todas as entidades singulares e instituições de Moçambique, Guiné e da comunidade internacional em geral, que participaram nesta pesquisa desde que foi iniciada nos finais de 1989 e que generosamente deram as suas opiniões, relatórios e outros relatos do seu trabalho profissional nesta área. Todos os pontos de vista e conclusões apresentados neste documento são, obviamente, do autor, à excepção dos casos em que se trate de citações ou que eles sejam atribuídos a outrem e não representam os pontos de vista nem as conclusões da USAID, do Centro de Posse da Terra ou de qualquer entidade moçambicana ou internacional.

encorajadas pelo Acordo de Paz assinado em Outubro de 1992, precipitaram uma procura significativa de terras. Dois grupos principais procuram apostar as suas reivindicações por um lugar na economia rural: os que foram forçados a abandonar as suas terras durante a guerra e que pretendem, agora, regressar; e interesses económicos mais amplos e de elite que pretendem ter acesso à terra para fins comerciais ou especulativos.

Mesmo com um sistema jurídico e administrativo eficaz em funcionamento, uma situação desta natureza daria inevitavelmente lugar a muitos conflitos entre os diferentes grupos de interesse envolvidos. A legislação existente em Moçambique está desactualizada e as estruturas de administração de terras enfrentam desesperadamente problemas de falta de pessoal e de recursos. O potencial para o surgimento de conflitos sobre terras é imenso.

O nível e complexidade de conflitos resultante desta situação em várias regiões encontra-se bem documentado (Myers et al 1993). Está a surgir um padrão claro em que zonas de terras agrícolas por excelência situadas próximo de fronteiras ou de infrastruturas económicas são palco de numerosos e dos mais intensos conflitos. Embora haja "muita terra" num sentido absoluto, torna-se aparente que tanto os pequenos agricultores como os grandes interesses económicos estão bem cientes de que há falta de terras em Moçambique quando se trata da criação de empresas rurais viáveis e produtivas.

Muitos destes conflitos simplesmente reflectem o facto de o sistema ser inadequado. A mesma parcela de terra pode ter sido atribuída várias vezes por canais tradicionais, por diferentes níveis do Governo ou por ambos, situação que dá origem a várias reclamações "legítimas". Outros conflitos assumem um aspecto mais sinistro, na medida em que poderosos interesses nacionais e internacionais exploram a legislação e as divisões existentes entre o governo central e o provincial por forma a terem acesso a vastas áreas numa base de concessão formal.

Muitas concessões claramente ridicularizam os procedimentos legais existentes, bem como ignoram os direitos tradicionais de posse da terra despojando, na prática, centenas de pequenos proprietários familiares. Muitas vezes a terra mantém-se inexplorada porque os concessionários mostram-se relutantes em investir até à estabilização da situação política, ou pura e simplesmente aguardam a subida do valor da terra. Entretanto, os pequenos proprietários mantêm-se nas "suas" terras, não cientes de que já não têm direitos sobre elas de acordo com as actuais leis.

Notavelmente, no meio deste panorama dinâmico e complexo, os procedimentos da administração tradicional de terras lidam com a administração da terra que afecta muitos milhares de pequenos proprietários. As questões são, muitas vezes, complexas, especialmente após anos de guerra em que a terra estava deserta ou os proprietários genuínos das terras foram mortos. A título de exemplo, muitas famílias de regresso poderão reclamar a mesma parcela de terreno depois de muitos anos de ausência, enquanto que outros se estabelecem, sem nenhum direito, em terras desocupadas que são, mais tarde, reclamadas por um ocupante anterior que chega e encontra as suas terras já cultivadas.

Investigações de campo revelam que os problemas desta natureza estão a ser resolvidos, na maior parte dos casos, pelas autoridades tradicionais, sem a intervenção formal ou apoio do Estado. Nos casos em que o Estado intervem no parcelamento e distribuição de terras às

famílias que estão de regresso, o processo em si exige, muitas vezes, a intervenção do chefe tradicional para resolver casos em que a terra atribuída já "pertence" aos residentes locais. Nos casos em que se torna necessário, novas parcelas de terras são atribuídas aos que ficaram a perder em disputas anteriores, garantido, deste modo, que a grande maioria tenha pelo menos uma base de auto-sustento durante esta fase difícil de reintegração e reconciliação.

Porém, sem o reconhecimento formal da validade da administração tradicional de terras, os direitos sobre terras atribuídos desta forma permanecem inseguros e oferecem pouca protecção para milhares de famílias. E como não existe sequer a obrigação, por lei, de tomar em consideração os direitos tradicionais durante o processo normal de concessão, os direitos locais sobre as terras são, na melhor das hipóteses, menosprezados ou então ignorados.

Questões chave que não dependem da reforma para serem resolvidas continuam por esclarecer por razões semelhantes: o estatuto de terras de empresas estatais já atribuídas e antigas propriedades coloniais. Muitas destas áreas foram atribuídas a grandes empresas mistas (joint-ventures) e, embora se encontrem numa posição de longe mais forte que a dos pequenos proprietários, os seus direitos também continuam por esclarecer, pelo que se mostram relutantes em investir de maneira livre como seria de desejar. Com o país a depender de propriedades de todos os tamanhos e feitos para a produção de comida e das receitas nacionais necessárias para romper a armadilha da dependência da ajuda externa, existe um imperativo económico, bem como jurídico e moral urgente no sentido de se resolver a "questão da terra" com a maior brevidade possível.

Como parte deste processo, as medidas reformistas devem incluir a integração dos sistemas locais de administração de terras dentro do quadro jurídico formal do Estado.

Os chefes tradicionais já estão envolvidos na "gestão da aterra e dos recursos naturais e na resolução dos conflitos" (Myers et al 1993:131). Os direitos que administram devem ser definidos e protegidos por lei.

Existe igualmente um forte aspecto prático ligado a isto, com importantes implicações no programa macroeconómico do Governo. As estruturas tradicionais estão a prestar um serviço valioso ao Estado, resolvendo questões de administração de terras a um ritmo que as estruturas estatais existentes pura e simplesmente não conseguiriam dar vazão. Também, estes serviços não custam um cêntimo ao Orçamento do Estado. A sua integração formal dentro de um sistema jurídico devidamente reestruturado irá não só evitar a desapropriação das massas e a marginalização da maioria dos moçambicanos (das zonas rurais) do desenvolvimento económico pós-guerra, como também poupará dinheiro ao Governo.

Antecedentes: Um Processo Irreversivél

Partindo-se do princípio de que a condição de integrar a administração tradicional na estrutura jurídica formal do Estado é aceite, como é que se deve proceder? A realidade indica que as tentativas de introduzir reformas na lei de terras estão basicamente congeladas, uma vez que os políticos mostram-se relutantes em comprometer-se antes das primeiras eleições pós-guerra, previstas para 1993. A inércia também reflecte o facto de que as pessoas influentes estão a aproveitar-se do actual impasse, pelo que não estão interessados numa nova

lei antes de terem apresentado os seus próprios pedidos de terras. Para além desse motivo, mesmo que o processo de reformas tenha início imediatamente após a formação do novo Governo, não existe nenhuma garantia de que este processo decorra com rapidez ou que siga o rumo progressivo acima indicado.

Entretanto, a transformação rural continua a avançar com rapidez. Coloca-se o risco real de que quando já estiver em vigor uma nova lei, mesmo que seja de natureza progressiva, terão já sido concedidas as melhores terras, à custa dos pequenos proprietários pobres. Seria dispendioso (indenizações) desfazer este fait accompli e um suicídio político para um Governo recém-eleito e causaria uma outra incerteza e atraso nos investimentos pelo facto de os direitos sobre terras se manterem incertos.

Os actuais acontecimentos registados nas zonas rurais de Moçambique devem, também, ser colocados dentro do contexto de tendências a longo prazo muito mais profundas que nenhuma reforma à lei de terras irá inverter. O actual dinamismo no ambiente rural resulta de dois desenvolvimentos principais. O primeiro é constituído pelas reformas políticas e económicas tendentes a reintroduzir uma economia de mercado, normalmente identificadas com o ajustamento estrutural no âmbito do Programa de Reabilitação Económica e Social. Estas reformas tiveram o efeito de, uma vez mais, tornar a terra numa fonte valiosa de capital, uma pré-condição essencial para a subsequente corrida à terra por parte dos grupos socio-económicos que anteriormente não viam a importância de possuir direitos sobre ela.

O segundo desenvolvimento é o Acordo de Paz de Outubro de 1992, que felizmente coincidiu com o fim da notável seca de 1991-92. A paz e os bons índices de pluviosidade anunciaram o regresso de centenas de milhares de famílias refugiadas e deslocadas para as zonas rurais (quer estivessem anteriormente ocupadas ou não) para voltarem a criar as suas machambas e refazer as suas vidas e comunidades.

Ao invés de serem vistos como novos factores que afectam a posse da terra no pós-guerra e outras questões de carácter socio-económico, estes dois desenvolvimentos são mais correctamente vistos como elementos individuais, embora com uma força e complexidade consideráveis, que contribuem para a evolução de processos socio-económicos mais a longo prazo:

a) o surgimento e o domínio de relações de mercado que ligam os produtores moçambicanos aos mercados nacional, regional e internacional;

b) a luta, a longo prazo, pelos melhores recursos em termos de terras entre diferentes elites nacionais e internacionais por um lado e, por outro, os interesses e comunidades locais.

a) a posterior urbanização de sociedades e a transformação social das restantes comunidades rurais.

Embora a ocupação colonial fosse indubitavelmente a principal força por detrás de uma mais profunda integração dos produtores e de mão-de-obra locais nos mercados regionais e mundiais, é claro que as origens dos dois processos são anteriores à ocupação colonial formal. Este facto é evidenciado por séculos de comércio entre a região e outros estados do

Oceano Índico e por lutas entre diferentes grupos socio-políticos indígenas pelo controle das áreas mais produtivas e estratégicas do país.

A integração do mercado não se evidenciou no período após a Independência, mas a luta pelo controle das áreas produtivas continuou. A FRELIMO impos a sua autoridade económica e política sobre os chefes tradicionais, integrando os direitos individuais e das comunidades sobre a terra sob o dístico "propriedade estatal" e posse "pelo povo". Neste processo, os direitos tradicionais sobre a terra que as pessoas pensavam que tinham reconquistado dos portugueses através da Luta Armada e da Independência foram, mais uma vez, perdidos (Tanner et al 1993).

Nenhuma nova lei irá alterar substancialmente estes desenvolvimentos históricos a longo prazo. Isto não significa que as desapropriações e outras injustiças devam manter-se intocáveis, mas trata-se mais de uma questão de enfatizar que, numa altura de mudanças, uma lei cujo objectivo é a integração dos sistemas tradicionais não deve assumir que estes sistemas eles próprios são estáticos e que irão, de alguma maneira, inverter ou atrasar o que está a acontecer. E se não se conseguir mudar a corrente, então outros sistemas, para além da legislação sobre terras, devem ser implementados: medidas para assegurar que os que deixem as suas terras ou a quem se negam terras recebam indenizações adequadas ou tenham oportunidades alternativas; proporcionar serviços de bem-estar social e educação adequados por forma a minimizar os efeitos negativos de perda de receitas e dar à nova geração as capacidades de que necessitam num mundo que está a sofrer um processo de urbanização.

As reformas devem oferecer contrapartidas aos pequenos proprietários, mas devem também tomar em linha de conta a realidade dos interesses em conflito. Mesmo assim, terão que criar espaço para outros actores mais poderosos e economicamente importantes para também desenvolverem a economia rural. Se não o fizerem, não serão autorizados a trabalhar.

Integração da administração tradicional

Mais do que uma fraca lei de terras, o que está por detrás da actual corrida à terra por parte de elites e interesses económicos estrangeiros é a actual política económica. Por outro lado, uma adesão por parte de certos sectores do Governo a princípios mais antigos de propriedade pública e o envolvimento económico do Estado poderão, também, estar por detrás da actual relutância em, pelo menos, clarificar o estatuto das machambas estatais. Estas observações sublinham o ponto de que a integração das autoridades tradicionais só irá funcionar se for uma medida aceite não só pelas populações locais, mas também pelas outras classes e interesses sociais que procuram explorar os recursos rurais de Moçambique.

Da mesma maneira, os interesses externos estão, também, frequentemente cientes dos aspectos positivos de se respeitar os costumes locais: se a concessão das suas terras for "legitimada" pela autoridade tradicional, então a probabilidade de ocorrência de conflitos com as comunidades locais é menor. Todavia, eles insistem que uma das condições para se atribuir um papel juridicamente reconhecido à administração tradicional de terras é que esta não constitua um obstáculo ao "desenvolvimento", o qual continuará a depender da terra para efeitos de concessão.

Entretanto subsiste o facto de que o processo de reforma está congelado e os comentários sobre a integração de sistemas tradicionais são vistos com desconfiança e alarme pelos quadrantes menos democráticos do governo e da elite empresarial emergente. Devem-se encontrar, portanto, estratégias alternativas a curto prazo para trazer estas estruturas locais para o quadro formal e, ao proceder-se deste modo, fortalecer a democracia local bem como os direitos sobre terras.

A actual política nacional sobre a descentralização oferece uma forma útil de se abordar as estruturas tradicionais, de uma forma concreta e pragmática, à frente de uma nova legislação sobre terras.

Logo que o seu papel seja definido na prática, será mais fácil elaborar e fazer aprovar as disposições legais para incorporar formalmente estas estruturas na legislação nacional sobre concessão de terras.

A política sobre descentralização já está numa fase adiantada de preparação, com significativos programas financiados por doadores
já em andamento com vista a definir os melhores modelos para o governo local e elaborar legislação apropriada. Este processo foi alvo de uma maior ênfase no Plano de Reconstrução Nacional (PRN) recentemente apresentado, finalmente lançado na reunião do Grupo Consultivo realizada em Paris em Dezembro de 1993. O PRN é significativo entanto que primeiro exemplo concreto de o governo central (sob a forma da Comissão Nacional do Plano) procurar a colaboração activa dos Governos Provinciais e Administrações Distratais para a preparação de uma importante declaração política e programa nacional.

O PRN sublinha explicitamente a natureza descentralizada do seu programa, com os Governos Provinciais a desempenharem um papel decisivo na contínua identificação e implementação de projectos. Já está em curso o processo de descentralização financeira até ao nível provincial em alguns sectores e programas, mas os mecanismos para fazer avançar o processo não estão devidamente definidos e funcionam apenas numa base ad hoc e caso por caso. Contudo, mesmo nestes casos, não há garantias de que as necessidades locais estejam verdadeiramente reflectidas nos planos distratais, uma vez que menosprezam o facto de os distritos eles próprios serem geralmente muito grandes, tanto ao nível geográfico como demográfico.

Este facto pode não ter sido aparente durante o período da guerra, altura em que a população rural estava concentrada em redor das capitais distratais seguras mas, à medida que o ambiente rural é re-ocupado, tornar-se-á cada vez mais claro que mesmo o centrar-se sobre as administrações distratais não será suficiente para garantir a descentralização e a definição de políticas locais que representem as necessidades locais.

Inúmeras comunidades e aldeias abaixo do nível distrital têm de canalizar as suas necessidades para um nível mais elevado, receber fundos e apoio que lhes é canalizado e organizar formas de implementar programas que identifiquem como sendo os mais apropriados para a satisfação das suas necessidades.

Mais importante ainda, na (provável) falta de apoio financeiro adequado, terão que encontrar formas de produzir os seus próprios recursos por forma a complementar os que

provêem do Estado ou de agentes externos de financiamento. Conferir às autoridades locais um reconhecimento jurídico formal no que diz respeito às funções que já vinham exercendo é, portanto, uma pré-condição importante não apenas para resolver a questão de posse de terras, mas também para edificar a base para uma futura sustentabilidade das iniciativas de desenvolvimento social e económico ao nível local.

Embora existam sistemas que ligam a província ao distrito, muitos funcionam muito mal devido à falta de recursos e de capacidade adequada, particularmente ao nível distrital. Pura e simplesmente não existem mecanismos que facilitem a descentralização até ao nível das comunidades e a sua criação ou a identificação de alternativas apropriadas representam um dos maiores desafios enfrentados pelos reformadores do governo local, caso sejam sérios quanto ao princípio filosófico central de descentralização, nomeadamente a participação da comunidade.

"Territórios" Tradicionais e Governo Local

É neste ponto que uma avaliação das estruturas tradicionais de administração de terras se alia à necessidade de mecanismos eficazes de um governo verdadeiramente local. Os sistemas tradicionais de atribuição de terras são, também, sistemas sociais e políticos que definem as comunidades e as zonas em que vivem. Dentro de tais unidades, deveriam já existir mecanismos para resolver uma série de questões sociais, formais e económicas, das quais a atribuição e uso da terra são apenas uma. Isto implica que haja uma sobreposição mais ou menos precisa entre a área dentro das estruturas da aldeia que sejam responsáveis pela tomada de certas decisões sócio-económicas (administração local) e a área sobre a qual possuem direitos de atribuição de terras. VV

Estas áreas são, na generalidade, muito mais amplas do que a organização espacial e que os sinais visíveis de exploração agrícola poderiam sugerir. À semelhança de qualquer outra formação social, as comunidades locais exigem que os recursos registem um crescimento e satisfaçam as populações vindouras.

A terra "desocupada" é, também, necessária para efeitos de rotação de culturas, pastos, extracção florestal e simplesmente como reserva para futuras concessões de terras a novas famílias e recém-chegados que prefiram vir viver na comunidade. Ao nível ideal, este "território" deverá ser suficientemente extenso de modo a cobrir uma gama de diferentes condições do solo e da água permitindo, deste modo, que cada família enverede por uma estratégia de produção complexa baseada numa série de diferentes culturas e actividades em zonas não contíguas de cultivo, o que permite rendimentos e alimentos em diferentes períodos do ano[2].

---

[2] Tais estratégias são, também, adaptadas às condições ambientais e reduzem os riscos esecae de outras calamidades. Permitir às comunidades que as restabeleçam constitui uma medida preventiva muito mais eficaz contra os piores efeitos de futuras secas do que qualquer grau de prevenção por parte do DPCCN ou de agentes de ajuda externa ou ainda de ONGs.

Um território torna-se, assim, numa unidade de ocupação espacial não apenas em termos de áreas plantadas e exploradas, mas em termos de áreas inexploradas e desocupadas sobre as quais os dirigentes locais e estrutura socio-económica possuem jurisdição e direitos administrativos. Por outras palavras, numa dada altura, vastas áreas de terra que parecem estar desocupadas "pertencem", de facto, à comunidade local nas proximidades. Os direitos exercidos pelos chefes das comunidades também possuem um elemento de custódio, uma vez que a terra é considerada como um recurso comunal para ser usado pelas gerações presentes e futuras.

As administrações tradicionais de terras, bem como as áreas que controlam, têm origem em antecedentes históricos e culturais que não só conferem legitimidade ao sistema local de erras, como também unem áreas vizinhas numa única formação social coerente. Mais mportante para a presente discussão é que os territórios possuem fronteiras com territórios vizinhos e, juntamente com estes vizinhos, ocupam e controlam regiões inteiras. É, portanto, um erro partir-se do princípio de que existe um "espaço vazio" entre cada território, como também é errado assumir que a terra "desocupada" não possui vínculos (direitos de controle) e que, portanto, está livre para efeitos de concessão, por exemplo.

Cada território está normalmente ligado aos seus vizinhos por laços horizontais e verticais, tais como o casamento ou a descendência de um antepassado comum. Tradicionalmente, a autoridade, em última instância, sobre a terra e outras questões na região reside num rei ou outro chefe. Na maior parte dos países, os poderes destes velhos governantes foram assumidos pelos novos governos centrais, mas os seus descendentes e anciões com laços que os ligam aos clãs fundadores ou às famílias reais retêm uma autoridade ritualística importante através da qual mantêm autoridade sobre uma vasta gama de questões, incluindo atribuição de terras. Estes indivíduos continuam sendo o ponto de referência para a resolução de conflitos, conferindo legitimidade aos padrões prevalecentes de atribuição de terras no seio de famílias locais.

Os territórios definidos desta maneira são, com efeito, uma forma de governo local. Possuem mecanismos para a tomada de decisões sobre uma vasta gama de questões sobre alocação e gestão de recursos, tomando em consideração os costumes e crenças locais, capacidades e recursos disponíveis e mudanças previstas nestas circunstâncias a médio e longo prazo. Uma administração definida por um "território", nos termos da jurisdição tradicional sobre terras está, por natureza, mais sintonizada com as necessidades e capacidades locais do que com estruturas administrativas impostas externamente, a maior parte das quais são herdadas das administrações coloniais. Com efeito, estas últimas pouco têm a ver com as fronteiras naturais entre comunidades e dividem as populações em vez de as unirem em torno de programas de desenvolvimento mal concebidos.[3]

Porém, o uso mais amplo do conceito de território como unidade básica do governo local entra rapidamente em choque com outros pontos de vista sobre a sociedade rural. Estes vêm as aldeias como pequenas unidades com zonas consideráveis de terra "desocupada" no

---

[3] Discutido mais adiante em mais pormenor.

meio delas, apenas preocupadas com a sua subsistência e, portanto incapazes de crescer e de se expandir.

Naturalmente que os espaços existentes estão justificadamente disponíveis para serem ocupados como concessões ou propriedade livre e alodial porque não pertencem a ninguém ou ninguém está a usá-las. Neste o caso, o facto de a terra pertencer "ao povo" e o pressuposto de que os direitos usufruídos acompanham a "ocupação" (normalmente indicada por uma exploração visível), juntos actuam como mecanismos poderosos para usurpar os direitos tradicionais que as populações locais possuem sobre as terras e relegá-las para um futuro sem os recursos de que necessitam para cultivar e produzir como forma de libertação da pobreza.

Um Caso Comparativo: Procura de Terra na Guiné Bissau

Esta conclusão é evidenciada por dados da Guiné-Bissau onde uma procura de terra semelhante, e que assumiu proporções dramáticas tem tido lugar desde finais dos anos oitenta (Tanner 1991; Bruce & Tanner 1993). Com o ajustamento estrutural, a terra voltou a ganhar valor como uma fonte de capital, enquanto que as leis de terras que ainda não sofreram reformas ofereciam aos mais próximos da estrutura do poder centralizado um acesso quase que sem oposição às concessões de terras, a um custo financeiro muito baixo. Para além disso, enquanto este processo decorria, foram-se atrasando as acções tendentes a introduzir reformas na lei de terras, aguardando-se as eleições nacionais e a transformação social do campo, à custa dos pequenos agricultores, continuou sem que houvesse qualquer controle.

Entretanto, alguns investigadores propuseram a ideia de se utilizarem territórios como base para uma administração local reformada na Guiné-Bissau no contexto das acções com vista a rever e introduzir reformas na legislação sobre terras. Investigação no terreno em aldeias de todas as regiões revelou que o país já se encontra subdividido em territórios de aldeias com poucos "espaços vazios" (Tanner 1991).

O ponto de vista dos "terroires" como unidades básicas do governo local, com jurisdição sobre a terra nas redondezas, também não é aceite pelo governo central. Novas propostas de leis da terra constituem uma tentativa de incorporar formalmente os sistemas tradicionais de posse, mas de uma maneira muito reduzida. Torna-se claro que se pretende, em primeiro lugar, colocar a legislação em conformidade com as exigências de uma economia de mercado moderna e criar as condições para o estabelecimento de uma nova estratégia de desenvolvimento virada para a exportação, baseada num sector agrícola comercial em expansão.

Todavia, o conceito é agora parcialmente reconhecido, pelo menos por agências de desenvolvimento, com os projectos financiados pela Holanda e pelo Banco Mundial a centrarem-se sobre os "terroires" como sendo a unidade básica através da qual se deve promover a gestão comunitária dos recursos naturais.

Neste caso particular, um "terroire" poderá incluir o que parece ser três ou quatro aldeias distintas. Numa análise mais cuidada, estas estão, de facto, centradas à volta de uma antiga aldeia fundador, cujos anciões retêm a autoridade ritualística e tradicional sobre as outras aldeias mais novas e facultam o ponto de referência de legitimação em última instância

para os actuais padrões de ocupação de terras por famílias locais dentro do "terroire" mais vasto.

Nestes casos, o uso do conceito para outros objectivos de desenvolvimento poderá, com o tempo, produzir um caso mais forte para uma análise mais aberta da administração e jurisdição tradicional da terra, com importantes benefícios a longo prazo para os pequenos camponeses das aldeias.

Qual a Relevância Actual dos "Terroires" em Moçambique?

Após anos de guerra civil e de uma grande perturbação das comunidades rurais locais, poderia parecer que existem poucas probabilidades de que os padrões pré-existentes de organização social tenham alguma hipótese de serem reconstituídos. Mesmo que sejam, pareceria ainda menos provável que as estruturas da autoridade tradicional emergissem novamente como sistemas de legitimação, com jurisdição sobre as áreas locais e cada vez mais poderes administrativos sobre as terras.

Porém, novas pesquisas, tanto nas zonas controladas pelo Governo como pela RENAMO, demonstram que estes receies não têm fundamento. Existem amplas variações e é certo que em muitos casos levará tempo a reconstituir completamente os sistemas de organização social e económica ao nível local. Não se deve esquecer contudo, que estes sistemas possuem também uma forte dimensão cultural e são o único ponto de referência para as famílias que procuram reconstruir as suas vidas e o sentido de comunidade. Tal como expressões de parentesco, eles proporcionam fortes modelos ideológicos e práticos, com tradições que datam dos primórdios da história destas comunidades.

As pesquisas indicam claramente ainda que, na maior parte das zonas, os sistemas tradicionais funcionam de facto, gerando o imenso processo de re-ocupação de terras de tal maneira que as estruturas formais não esperam conseguir. Estes sistemas são os primeiros pontos de referência, se não os únicos, para as populações de regresso e para outras que procuram estabelecer-se não nas suas zonas de origem, mas noutros pontos do país, onde acreditam que existem melhores oportunidades. Em alguns casos, como é o caso da comunidade de Chibuto em Gaza, as estruturas e práticas tradicionais foram preservadas porque toda a comunidade foi deslocada, intacta, para o vizinho Chilembene, dentro da relativa segurança do sistema de irrigação do Chokwè e do Corredor do Limpopo (Tanner et al 1993; Myers et al 1993).

É, portanto, razoável concluir que, com a condição de que se venha a realizar um trabalho muito mais detalhado, os "territórios" ainda constituem unidades válidas de organização social e económica ao nível local. Se este for o caso, vale a pena investigar a possibilidade de tratar estes "territórios" como uma nova forma de governo local descentralizado, abaixo do nível distrital, que está em melhores condições de avaliar as necessidades e prioridades locais do que qualquer estrutura formal imposta de fora.

Tal como na Guiné-Bissau, onde os "terroires" estão a ser usados por alguns projectos sem qualquer reconhecimento formal pela lei formal ou pelo governo, examinar o conceito no contexto dos actuais programas de descentralizar a administração pública pelo menos até ao nível distrital poderá servir para colocar as estruturas tradicionais numa posição em que,

quando uma futura lei foi proposta, terão que ser tomadas em linha de conta. Entretanto, e a curto prazo, esta abordagem possui implicações positivas importantes para a política de reconstrução do Governo e para o desenvolvimento da comunidade nos anos pós-guerra.

Implicações da Integração Não Relacionadas Com a Terra

O conceito de território pode servir como um instrumento prático de desenvolvimento através da criação de um mecanismo eficaz destinado à identificação das necessidades locais analisadas do ponto de vista da comunidade. Uma vez identificado e traçado no mapa, um território também estabelece a área relevante dentro da qual se deve planificar a prestação de novos serviços, tomando em consideração padrões habitacionais, densidade populacional e os verdadeiros "centros" para as comunidades rurais amplamente dispersas.

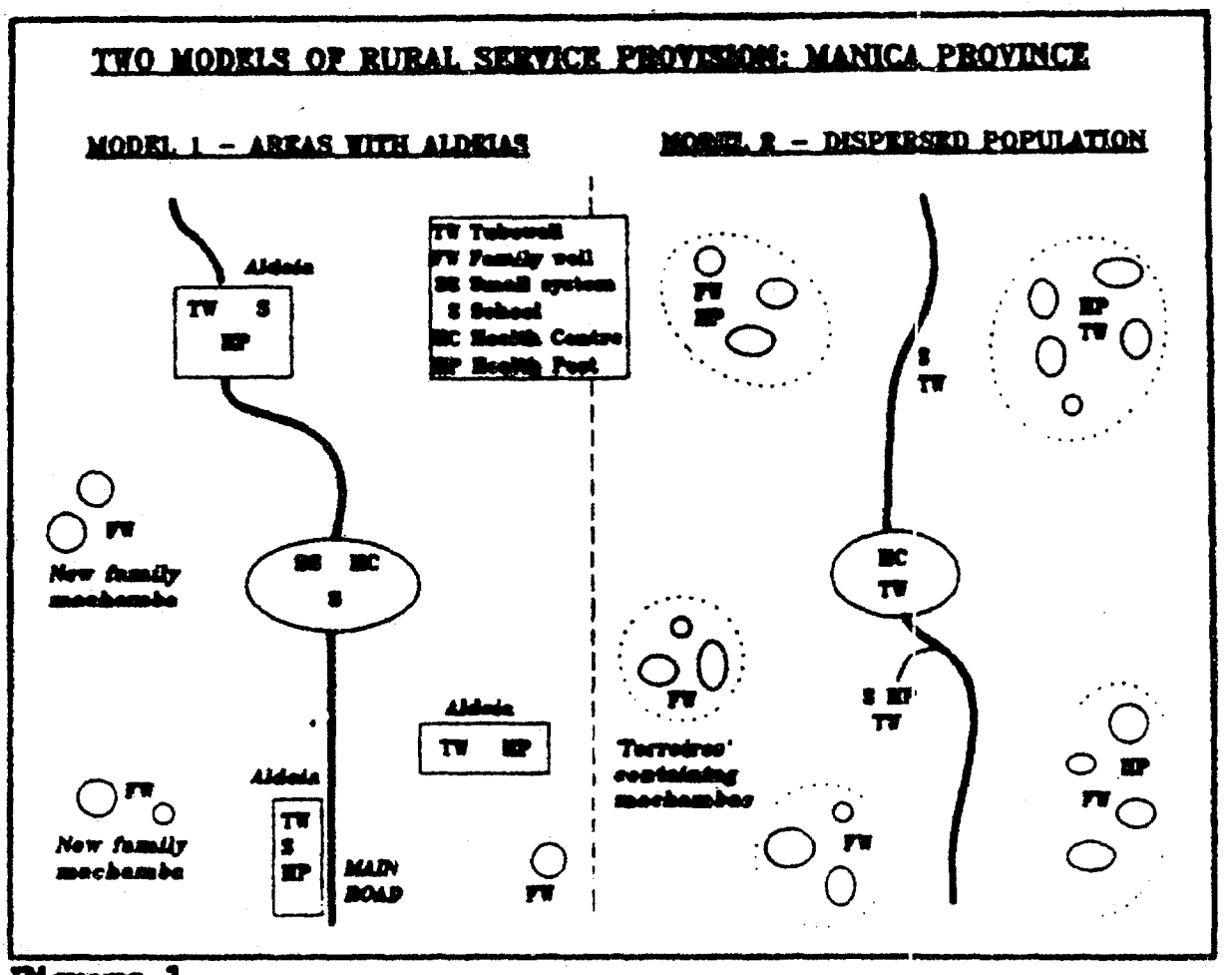

TWO MODELS OF RURAL SERVICE PROVISION: MANICA PROVINCE
MODEL 1 - AREAS WITH ALDEIAS
MODEL 2 - DISPERSED POPULATION
TW Tubewell
FW Family well
SS Small system
S School
HC Health Centre
HP Health Post
Aldeia
TW S
HP
FW
New family machambe
SS HC
S
Aldeia
TW HP
Aldeia
TW
S
HP
MAIN ROAD
FW
FW
HP
Farmers' containing machambas
S
TW
HC
TW
S HP
TW
HP
TW
HP
FW
FW

Figure 1

Este facto é claramente indicado na figura da página anterior tirada de um relatório recente preparado em apoio às actividades do UNICEF na Província de Manica (UNICEF 1993). Embora não se pretenda mostrar qual seria o aspecto de uma estrutura "terroire" na prática, o diagrama revela a forma como diferentes padrões de organização social nas zonas rurais no período pós-guerra reflectirão uma série de circunstâncias históricas. Estes padrões possuem implicações na identificação de qual a unidade mais apropriada de organização comunitária local com que trabalhar ao se proceder à planificação, implementação e prestação de novos serviços.

Esta abordagem apoia a evolução de abordagens novas e flexíveis na disponibilidade de serviços segundo a qual os serviços devem ser colocados onde a população queira e necessite deles, ao invés de acumulá-los em locais centrais pré-definidos. Ao basearem-se firmemente nos sistemas locais de organização e produção socio-económica, os territórios poderão constituir também uma estrutura ideal para se iniciar o desafio, mas também um processo essencial para se gerar recursos locais com vista a um desenvolvimento sustentável, particularmente através da identificação de meios para apoiar o salário e contravalores para o pessoal do sector social, como por exemplo professores, que o Estado central já não tem meios para financiar.

Tais recursos são, de muitas maneiras, mais verdadeiramente "nacionais" que os fundos centrais, particularmente numa altura em que estes últimos dependem grandemente do apoio dos doadores. Se este processo fosse reproduzido em todo o país, daria uma contribuição significativa ao actual dilema enfrentado pelo Governo, numa altura em que pretende restringir os gastos públicos, ao mesmo tempo que enfrenta uma grande necessidade de prestação melhorada e alargada de serviços no âmbito do Programa Nacional de Reconstrução.

Os Perigos da "Falsa Integração"

A Guiné-Bissau também proporciona um exemplo comparativo interessante, enfatizando os perigos de parecer integrar sistemas tradicionais, aparentemente numa base socialmente sã, ao mesmo tempo que se procura impor fronteiras na sua jurisdição de modo a satisfazer outros interesses não-tradicionais. Porém, e antes de explicar porquê, seria útil descrever os paralelismos interessantes existentes entre os dois países que tornam este exemplo tão interessante no actual contexto moçambicano.

Primeiro, o desenvolvimento pós-independência do país possui muitos paralelismos com Moçambique devido a uma história comum entanto que colónias portuguesas. Ambos os países travaram a Luta e alcançaram a sua independência mais ou menos na mesma altura, com a queda do fascismo português. Os seus líderes e as frentes anti-coloniais que formaram posteriormente abraçaram políticas socialistas de vanguarda, com o Estado a monopolizar o comércio e a controlar preços a favor dos consumidores urbanos. Como consequência, ambos enfrentaram crises macroeconómicas graves nos meados da década de oitenta, com um colapso da produção alimentar e das exportações que de facto eram, em grande medida, produzidas pelos pequenos agricultores antes da Independência. Ambos os países introduziram, então, programas de ajustamento estrutural, no princípio de forma irregular nos finais dos anos oitenta, e mais tarde mais radicalmente a partir da década de noventa.

As actuais leis de terras de ambos os países obtêm a maior parte dos seus conceitos jurídicos e operacionais da legislação colonial, com o Decreto de 1961 para as Províncias Ultramarinas a definir o tom dos posteriores regulamentos pós-independência. Com efeito, as leis permanecem as mesmas, com a substituição do poder colonial por "povo" (isto é, o Estado), que também era um regime altamente centralizado, com poderes para revogar concessões de terras se os proprietários fossem considerados como não estando a explorar a terra efectivamente. O que é mais significativo é que os dois países ainda insistem em aderir firmemente ao princípio da terra pertencer ao Estado, aparentemente com base no argumento de que ela é a salvaguarda, em última instância, contra uma nova ocupação e dominação estrangeira.

Como foi acima indicado, os acontecimentos dos últimos anos mostram que, de facto, esta constelação de factores resultou num grave enfraquecimento dos direitos locais sobre a terra. Para além disso, ao longo deste período e quando a economia de mercado se tiver restabelecido, a agricultura em pequena escala respondeu dramaticamente às novas oportunidades de mercado através da expansão da produção. Os sistemas tradicionais de atribuição de terras tiveram sempre que fazer face a uma imagem multi-étnica complexa de ocupação da terra e, ao longo deste período recente, lutaram, de forma notável, por conceder terras a novas famílias em aldeias e por gerir a concorrência entre as famílias existentes ao verificar-se uma grave falta de terras em algumas áreas (Tanner 1991).

Tal como em Moçambique hoje, isto representa um serviço público importante que passa despercebido o qual minimizou conflitos e garantiu a base para níveis crescentes de produção, representando um custo reduzido para o Estado. Porém, também como Moçambique hoje, muitos "terroires" das aldeias estão, neste momento cercados por grandes concessões, apoderadas através da utilização de procedimentos da "cidade" ou procedimentos jurídicos formais, muitas vezes sem o conhecimento das próprias aldeias. Com efeito, elas não possuem direitos, excepto sobre as áreas que ocupam fisicamente e que estão actualmente a utilizar.

A Guiné-Bissau também constituiu, nos últimos anos, uma Comissão de Terras com o objectivo de investigar estes problemas e elaborar uma nova lei de terras para resolver a situação. O processo está consideravelmente mais avançado do que em Moçambique e já existe um projecto de lei. Porém, com as eleições programadas para finais deste ano, e com muitas questões sérias sobre abuso do poder e mesmo acesso fraudulento a créditos de desenvolvimento, existem condições para se parar com o processo de reformas até a cena política ser suficientemente estável para se voltar a abordar esta questão.

Os fazedores da política estão cientes da necessidade de tomar em consideração as necessidades e direitos das aldeias e a lei prevê disposições sobre esta matéria. Esta debruça-se até sobre a ideia de um "terroire", na medida em que permite a criação de "reservas" à volta das aldeias dentro das quais a lei tradicional prevaleceria e dentro da qual todos os direitos sobre as terras seriam juridicamente reconhecidos à luz da lei nacional.

Este aspecto parece ser muito progressista à primeira vista, exceptuando que está claro que as "reservas" devem ser delineadas não em conformidade com os "terroires" naturais baseados nas fronteiras comuns que as aldeias colocam entre si, mas com base em estimativas da terra de que a aldeia tem necessidade para garantir a sua subsistência. Reservas desta

natureza são comparativamente muito pequenas e, na prática, retiram todos os direitos residuais de administração que as aldeias possuem sobre a terra que consideram como sendo um benefício comum para ser usufruído pelas suas próprias famílias à medida que se expandem com o decorrer do tempo ou que aumentam a produção para satisfazer a procura do novo mercado.

Com as fronteiras dos "terroires" reduzidas a um pequeno raio à volta de cada aldeia, muita terra "desocupada" é considerada como estando livre e legalmente disponível para o processo contínuo de atribuição de concessões a grupos de elite estrangeiros e locais que procuram de estabelecer uma agricultura de alto valor e de exportação. A acrescentar, mantém-se ainda o princípio da propriedade Estatal. Por este motivo, esta terra ainda está disponível para concessões a um custo de capital mínimo, alimentando pressões especulativas, enquanto os pequenos proprietários continuam privados de crédito por um sector bancário que exige garantia mesmo para o mais pequeno empréstimo para fins de investimento.

O que torna este caso mais interessante para a presente discussão é a forma da nova lei e os preconceitos que reflecte em relação à natureza e papel das machambas dos camponeses nas aldeias. Ao invés de serem consideradas como machambas pequenas e sem recursos, com uma longa tradição de integração nos mercados nacional e regional, e os camponeses são tratados como produtores de "subsistência", apenas preocupados em produzir o suficiente para a sua alimentação e em garantir uma pequena receita em dinheiro para satisfação das suas necessidades essenciais e nada mais. Esta é uma abstracção conveniente que lhes permite serem tratados "satisfatoriamente" nas reservas, ao mesmo tempo que se dá rédea total às novas machambas comerciais que são vistas como os novos motores do crescimento económico e de acumulação de capital.

Com efeito, as pequenas machambas/propriedades tanto na Guiné Bissau como em Moçambique têm uma longa tradição de integração no mercado e mostraram-se capazes de responder às oportunidades do mercado e de contribuir substancialmente tanto para a satisfação das necessidades alimentares nacionais como para as exportações. Com recursos adequados, elas podem aumentar a sua produção e participar ainda com maior força nos mercados nacional e regional, especialmente nesta fase em que as reformas registadas na política de preços estão finalmente a oferecer preços decentes pelos seus excedentes. Ainda assim, nos dois países as forças socio-económicas subjacentes que alimentaram a procura da terra no seio de interesses "externos" ameaçam desapropriá-los ou, pelo menos, criar enormes incertezas quanto aos seus direitos sobre a terra, o que dá origem a uma falta de acesso a recursos reais de investimento e à perda de sustento no futuro.

O resultado desta situação será, mais uma vez, uma outra mudança rural-urbana, uma contínua dependência nacional da ajuda alimentar e a "estruturalização" daquilo que era até agora "apenas" uma pobreza conjuntural, pelo menos com uma possibilidade de solução que reside na devolução das terras. Entretanto não está claro sequer que os novos agricultores comerciais possuem a capacidade ou habilidade para explorarem as suas concessões de forma eficaz. Estudos recentes revelaram que apenas 5% da terra concedida até agora está a ser explorada de alguma maneira. Trata-se de uma ironia cruel, uma vez que muitas aldeias continuam a pensar que estas zonas "desocupadas" ainda lhes pertencem para passarem aos seus filhos, desconhecendo que os seus direitos se perderam com a atribuição de títulos de concessão que nunca viram.

Conclusões

Na contínua falta de estruturas verdadeiramente representativas do governo, onde é possível um debate sobre questões nacionais importantes, os conflitos sobre terras servem, de facto, para trazer ao de cima os aspectos mais sérios da actual mudança social e para provocar um debate sobre transformações em curso neste momento no campo. Neste sentido, eles assumem um aspecto positivo por serem factor causador de mudanças. Enquanto que protagonistas de todos os tamanhos e feitos adoptam uma vasta gama de estratégias para garantir as suas reivindicações sobre a terra, eles estão, na verdade, a definir as novas regras de jogo (Rose 1992).

Todavia existem perigos claros e documentados para os milhares de pequenos proprietários cujo poder se reduz face a interesses ricos e influentes tanto estrangeiros como da elite nacional. Dado o ritmo e o nível da transformação rural em curso neste momento, é deveras uma sorte que outras mudanças políticas tenham permitido a emergência de uma imprensa livre que é capaz de denunciar incidentes e que permitam a existência de um considerável debate público e académico sobre a questão dentro do país.

Um resultado da investigação e o debate que se seguiu é uma prova a favor do ponto de vista de que vale a pena ao menos investigar se se deve ou não incorporar o conceito de "terroire" nas novas medidas tendentes a reformar e descentralizar a administração pública até ao nível local. Se isto for feito, dará um ímpeto enorme a acções destinadas a reconhecer os procedimentos tradicionais sobre a administração de terras e salvaguardar os direitos de milhares de famílias camponesas cujos direitos são adquiridos através do sistema tradicional.

O caso da Guiné-Bissau serve de advertência pertinente do conflito de interesses que esta abordagem criaria. Por esta razão, torna-se importante concentrar-se nas contribuições positivas que os sistemas tradicionais, devidamente integrados no tecido jurídico e económico, podem dar ao desenvolvimento social e económico:

- gestão de baixo custo de movimentos complexos e alargados da terra
- estruturas de baixo custo da administração local (sub-localidade)
- colocação de serviços que reflecta estruturas e necessidades coerentes da comunidade.
- produção e implementação de recursos possível ao nível local
- produção aumentada dos pequenos proprietários assim que direitos seguros permitirem o investimento.
- maior legitimidade para um Estado organizado em unidades não coloniais de governo local

Porém, prevalece a seguinte questão: será que uma medida dessa natureza bloquearia realmente o desenvolvimento por negar a atribuição de terras a interesses externos que procuram concessões? Na Guiné-Bissau o Governo acha claramente que sim. Porém, isto não tem que ser assim. Não existe nenhuma razão porque não se podem dar concessões dentro

dos territórios, com as autoridades tradicionais com poder para autorizar concessões dentro da sua jurisdição. Este poder poderia ser incorporado como um passo necessário do processo de concessão, para o qual a responsabilidade técnica poderia manter-se nos órgãos cadastrais e de registo de terras do Estado.

Os que possuíssem concessões com aprovação das autoridades locais, entanto que medida necessária no processo de legislação, poderiam e deveriam ser solicitados a pagar pelas suas terras sob forma de renda anual pelo aluguer. Desta forma, as comunidades locais receberiam fundos cujo controle seria da sua responsabilidade e que poderiam usar em iniciativas de desenvolvimento definidas e implementadas localmente. mais uma vez, esta questão poderia levantar custos à margem, mas a justificação social é clara, bem como o impacto positivo no Orçamento do Estado, o qual é aliviado da necessidade de custear os fundos para todas as iniciativas locais de desenvolvimento.

A finalizar, é obviamente verdade que um poder de veto sobre as concessões ao nível local permitiria que os chefes tradicionais e as suas comunidades impedissem concessões que pudessem desapropriar as famílias locais ou destruir as machambas locais vizinhas. Esta não é, com certeza, uma objecção válida, particularmente no contexto da actual política do Governo que coloca claramente a descentralização, alívio da pobreza e desenvolvimento social para todos os moçambicanos como um dos principais objectivos de sua política.

References

Bruce, John e Christopher R Tanner. 1993

Myers, Gregory, Julieta Eliseu, e E Nhachungue. 1993. *Security and Conflict in Mo zambique: Case Studies of Land Access in the Post-War Period.* Maputo and Madison, Wisconsin, Ministry of Agriculture and the University of Wisconsin Madison Land Tenure Centre

Rose, Laurel L. 1992. *The Politics of Harmony: Land Dispute Strategies in Swaziland.* Cambridge, Cambridge University Press, African Studies Series No 69

Tanner, Christopher R. 1991. *Relations Between Tabancas and Ponteiros: Implications for a new land law in Guinea Bissau.* Bissau, USAID and Cambridge, England, SEPR Associates, relátorio não publicado por USAID-Bissau

Tanner, Christopher R, Gregory Myers e Ramchand Oad. 1993. "Land Disputes and Ecological Degradation in an Irrigation Scheme: A Case Study of State Farm Divestiture in Chokwe, Mozambique." Madison, Wisconsin, University of Wisconsin-Madison Land Tenure Centre, Research Paper No 111

UNICEF 1993. "The Situation of Children and Women in Manica Province". Maputo, UNICEF, relátorio não publicado, preparado por UNICEF por Christopher Tanner.

Terra Em Moçambique: Haverá Suficiente Para Todos?

Por

Gregory W. Myers
Land Tenure Center-Moçambique

Resumo: *Esta comunicação incide sobre questões que afectam o desenvolvimento de uma nova política de terras em Moçambique. Discute a distribuição de terras no período do pós-guerra, reclamações competitivas e sobrepostas de terra, e apresenta recomendações de políticas de terra. O autor afirma que o Governo tem estado a conceder concessões de terra a grandes empresas comerciais à custa dos agricultores do sector familiar e que não tem mecanismos para acompanhar as concessões e ocupação da terra, resultando em reclamações concorrentes às mesmas terras. A política do Governo baseia-se no pressuposto de que os agriculturos do sector familiar não exploram lucrativamente a terra. O autor conclui que o Governo deveria reavaliar as políticas de terra actuais e desenvolver uma lei de terras mais adequada. As recomendações incluem uma paragem das actuais concessões de terra pelo Governo e Renamo e o estabelecimento de um diálogo aberto relativo a direitos de propriedade.*

Introdução

Durante os últimos vinte meses, desde que se assinou o acordo de paz em Moçambique, aconteceram muitas coisas positivas. As hostilidades cessaram em grande parte, e a desmobilização das partes armadas tem tido êxito. Muitos dos deslocados pela guerra e pela seca, que totalizam mais de cinco milhões, voltaram à produção agrícola. Estão marcadas eleições nacionais democráticas para 1994. O nível de vida de muitos moçambicanos melhorou a olhos vistos. Todos os cidadãos de Moçambique deviam estar orgulhosos destas realizações.

À medida que Moçambique avança com a reconstrução do pós-guerra e as eleições democráticas, o governo e a sociedade civil irão deparar com importantes opções de políticas que a longo prazo afectarão o crescimento económico e a estabilidade política do país. A reforma da posse da terra, incluindo a lei da terra e a administração da terra, será uma das mais importantes questões que o novo governo enfrentará. O objectivo da presente comunicação é discutir algumas das mais importantes questões que afectarão o desenvolvimento duma nova política da terra em Moçambique. O material para esta apresentação foi tirado das investigações feitas pelo Projecto Colaborativo do Land Tenure Center-Ministério da Agricultura sobre a Reforma da Política da Terra. Estas investigações foram feitas nas Províncias de Tete, Manica, Sofala, Inhambane, Nampula e Gaza durante os últimos 18 meses.

Gostaríamos de agradecer ao Ministério da Agricultura, à Comissão Ad Hoc da Terra e às muitas pessoas no governo que nos ajudaram nesta investigação. Também agradecemos aos moçambicanos que não estão ligados ao governo e que nos ajudaram, e temos um especial reconhecimento pelos moçambicanos no campo que responderam às nossas perguntas, que foram muitas.

Distribuição da Terra no Período do Pós-Guerra

Em muitas zonas do país as melhores terras estão a ser distribuídas às empresas privadas nacionais e estrangeiras novas e às que regressaram. Muitos moçambicanos acham que isto não constitui um problema, que há muita terra disponível para todos e que a actual lei da posse da terra é apropriada para Moçambique. Ouve-se com frequência o argumento de que há muita terra, e que o governo devia encorajar os investimento privados dando concessões de terras às companhias ou pessoas que têm capacidade para utilizar a terra.

Durante os últimos três anos o governo tem estado a fazer concessões de terras a empresas comerciais privadas nacionais e estrangeiras. Algumas terras estão a ser concedidas a antigos produtores privados coloniais. O governo está a conceder poucas terras a agricultores do sector familiar. Aos pequenos proprietários está a ser negada a oportunidade de competir com os interesses comerciais de maior envergadura. Estão a ser feitas concessões de terras aos níveis central, provincial e distrital de governo, e por diferentes ministérios, como os da Agricultura, Recursos Minerais e Turismo. Estão a ser feitas concessões para terras agrícolas, exploração mineira, reservas de caça, pastagens, florestas, exploração de madeiras e turismo, a um ritmo que aumentou substancialmente durante os últimos dois anos. Esta tendência não mostra sinais de abrandar.

Com base em dados confirmados e em notícias não confirmadas, calculamos que em Maio de 1994 já foram dados 40,7 milhões de hectares de terras em concessões ou "vendidos" a empresas comerciais privadas. Também julgamos que se trata duma estimativa conservador porque só temos dados parciais sobre alguns distritos em cinco províncias, e porque excluímos notícias não confirmadas de concessões que cobriam milhões de hectares. Além disso, sabemos que muitas concessões estão a ser feitas ao nível provincial de governo e que não estão a ser registadas. Também sabemos que a RENAMO está a fazer concessões em zonas que estão sob o seu controlo político; no entanto, até agora ainda não conseguimos recolher dados concretos sobre estas concessões. Este número -- 40,7 milhões de hectares -- representa mais de metade da área terrestres de Moçambique. Os dados vêm apresentados nas Tabelas Um e Dois. As concessões de terras estão a criar escassez de terras em numerosos locais, muitos dos quais são também os mais densamente povoados e economicamente mais estratégicos no país. Esta política da terra é boa para Moçambique? E qual será o impacto sobre os investimento, a produtividade, a segurança, a democratização e o meio ambiente? Estas são perguntas que os moçambicanos têm que se fazer a si próprios.

É fácil concluir-se que há muita terra para todos em Moçambique. O país tem cerca de 80 milhões de hectares de terras e uma população de cerca de 16,5 milhões de habitantes. Contudo, nem todos os 80 milhões de hectares são aráveis ou apropriados para a agricultura. Do total de hectares só 36 milhões são considerados aráveis. Este número inclui 16 milhões

de hectares de florestas. Calcula-se que só 18 milhões de hectares de terras são próprios para a agricultura.

Em muitas zonas do país há muitas terras disponíveis para os agricultores do sector familiar. A nossa investigação revela que muitos antigos refugiados e famílias deslocadas adquiriram pelo menos direitos temporários à terra. Nestas zonas do país há terras desocupadas e, possivelmente, terras não reivindicadas. Em muitas outras zonas do país há uma verdadeira escassez de terras, que leva a uma intensa concorrência pelos recursos e a conflitos. Estas zonas são as mais produtivas e economicamente mais importantes no país. São terras situadas ao longo do Corredor da Beira, no vale do Zambeze, ao longo dos rios Zambeze e Limpopo, terras agrícolas na Província de Maputo, as Zonas Verdes, terras próximas ou em redor das antigas explorações agrícolas estatais e terras agrícolas perto das zonas urbanas. Além disso, as terras situadas perto das fronteiras com o Malawi, Zimbabwe, África do Sul e Suazilândia, assim como as terras costeiras, também são muito demandadas.

Muitas vezes são feitas concessões de terras sem o consentimento dos habitantes locais. Muitas vezes os pontos de vista, necessidades e exigências dos agricultores dos sectores familiar e privado não são tomadas em consideração como parte deste processo. Os agricultores dos sectores familiar e privado queixam-se de que o processo de distribuição da terra carece de clareza e transparência. Há confusão e ignorância quanto à maneira como as pessoas obtêm direitos à terra através do sistema formal, que tem autoridade para distribuir direitos à terra, e quais os tipos de direitos que estão a ser concedidos. Não há uma estrutura que ligue os sistemas legais estatutário e consuetudinário -- não há tribunais que preencham a lacuna entre os dois e os liguem um ao outro. Não existe qualquer estrutura que permita que as disputas ouvidas a nível local num ambiente consuetudinário, usando leis consuetudinárias, sejam transferidas para um tribunal de apelação "de instância superior" ou "formal".

Parte do problema jaz na incapacidade do governo para servir as necessidades de todos os moçambicanos a nível local. O governo não tem capacidade financeira nem de gestão, nem recursos humanos para implementar as actuais leis da terra e garantir que se observarão os procedimentos administrativos. Outra parte do problema encontra-se na ideia que o governo tem sobre a capacidade dos pequenos agricultores. Muitas vezes são dadas concessões de terras a agricultores do sector privado e a outros interesses comerciais porque se pensa que têm mais capacidade para explorar a terra com lucros. Eu ouvi muitos funcionários em Moçambique dizer que o país precisa de investimento privados e que as empresas comerciais têm capacidade para abrir novas terras e explorar os recursos. Embora seja verdade que as empresas privadas têm capacidade para abrir novas terras e criar novas oportunidades de investimento, é um erro concluir que os agricultores do sector familiar não têm também capacidade para explorar com lucros a terra de Moçambique e outros recursos.

TABLE ONE
Distribution of Land Concessions and Other Rights by Sector *

I. Land Concessions, 1986 - 1994

	Available Data		Reported Cases
	Central Concessions	Provincial Concessions	Concessions
Agriculture [1]	792,000	606,000 [4]	1,500,000 [5]
Joint Venture [2]			
Direct	92,000	N/A	
Indirect	2,000,000	N/A	
Hunting [2]	500,000	N/D	250,000 [6]
Mining [3]	11,220,000	N/D	1,000,000 [7]
Tourism	N/D	N/D	350,000
Forestry	N/D	N/D	1,500,000 [9]
Other Concessions (Unspecified)	20,000,000[8]		
Subtotal	26,604,000	606,000	4,600,000

Total Land Concessions	**39,811,000**
II. State Farm Sector (Estimated Area Divested: 400,000 of 600,000 hectares)	400,000
III. Existing Private Agricultural Enterprises (Estimated from DINAGECA)	500,000
Total Distribution of Land Rights (Ha)	**40,711,000**

* Government controlled area does not include Renamo administered lands. All date has been rounded to nearest 1,000.
N/A = Not Applicable N/D = No Data Available

1. Reported in the Boletim (68,000) and by DINAGECA, Maputo (724,000).
2. Ministry of Agriculture.
3. Ministry of Mineral Resources. Three types of licenses are available, including exclusive and non-exclusive rights.
4. Partial data from selected districts in five provinces.
5. Unconfirmed reported cases, includes estimates for concessions granted at provincial level in Cabo Delgado, Tete, Zambezia, Sofala and Niassa.
6. Unconfirmed reported cases.
7. Includes one pending application for 800,000 hectares.
8. One concession has recently been approved by the Ministry of Finances for 20 million hectares to the religious organization, Heaven on Earth.
9. Includes one reported case of one million hectares in Cabo Delgado.

TABLE 2
DISTRIBUTION OF MINING CONCESSIONS: BY PROVINCE, 1993

PROVINCE	AREA GRANTED
Maputo	16,974
Gaza	430,000
Inhambane	1,175
Sofala	233.000
Manica	52,407
Sofala and Manica	466.000
Zambezia	124,051
Tete	1,368,215
Niassa	92,065
Cabo Delgado	409 905
Multiple Provincial Concessions	8,000,000
Total Area (Ha)	11,220,742

Reported by Ministry of Mineral Resources, Maputo, 1994

Reivindicações Concorrentes e Sobrepostas de Terras

Em resultado de muitos factores, há muitas camadas de reclamações potenciais de muitas das mesmas terras em Moçambique. Por exemplo: famílias que tinham direitos à terra na época pré-colonial podem ainda reivindicar direitos a terras que mais tarde foram ocupadas por companhias privadas ou pessoas que adquiriram terras durante o período colonial; pessoas que receberam terras como parte dum esquema colonial de aldeificação, também conhecido por aldeamentos; e pessoas que adquiriram terras num dos esquemas de colonato do tempo colonial. Depois da independência apareceu uma terceira camada de reivindicantes, quando o governo criou as suas próprias aldeias comunais, explorações agrícolas estatais e cooperativas. Ao abrigo destes esquemas, agricultores do sector familiar foram mudados para novos locais, muitos dos quais já eram reclamados por outras famílias ou comunidades. Ao mesmo tempo, as explorações agrícolas estatais e as cooperativas diminuiram a quantidade de terra que anteriormente havia ao dispor de muitos agricultores do sector familiar.

Durante a guerra foi criada uma nova camada de reclamantes de terras, à medida que as pessoas fugiam para zonas seguras e estabeleciam novas vidas -- ao todo, mais de 5 milhões de pessoas se mudaram pelo menos uma vez durante a guerra. Após o acordo de paz, muitos antigos refugiados e famílias deslocadas abandonaram os campos de refugiados para os quais haviam sido deslocados. Muitas destas pessoas regressaram às suas antigas "terras familiares"; no entanto, as investigações revelaram também que muitos antigos refugiados e famílias deslocadas não se mudaram para as suas "antigas terras" mas para novas zonas que não são terras "natais" nem "familiares". Estas pessoas estão com a esperança de se aproveitarem das oportunidades económicas e outras oportunidades sociais nos seus novos lugares, e farão reivindicações adicionais de terras. Já testemunhámos disputas de terras entre agricultores "regressados" do sector familiar e famílias anteriormente deslocadas que optaram por permanecer nos seus locais actuais. Muitos agricultores do sector familiar disseram-nos que não tinham a certeza do sítio para onde deviam ir: se deviam ir para as terras que os seus pais tinham cultivado, ou para as terras que lhes foram dadas como parte do aldeamento ou colonato, ou para terras que lhes foram dadas como membros das aldeias comunais, explorações agrícolas estatais ou cooperativas, ou se deviam permanecer nos sítios onde actualmente se encontram.

As previsões do governo segundo as quais os refugiados e as famílias deslocadas regressariam às suas zonas de origem revelaram-se inexatas. Muitas famílias deslocadas estão a permanecer nos mesmos sítios, a fim de aproveitarem ao máximo as suas oportunidades e reduzirem ao mínimo os riscos. Não obstante, os agricultores que plantaram colheitas não estão necessariamente assentados permanentemente, e poderão mudar-se novamente após a próxima época agrícola, conforme as novas oportunidades ou riscos.

Finalmente, está a surgir um novo grupo de reivindicadores, à medida que empresas maiores do sector privado vão adquirindo ou reactivando propriedades fundirias. Nalgumas zonas do país esta última categoria de reivindicadores está a expulsar os agricultores do sector familiar das suas terras e a contribuir para a formação duma nova classe de famílias deslocadas do pós-guerra. Muitos reivindicadores acham que têm um direito legítimo à terra e não estão dispostos a renunciar ao seu controlo. Quando uma ou mais pessoas acham que têm direitos válidos e nenhuma delas está disposta a desistir deles, ocorre um conflito. Não

só os reivindicadores estão a competir por terras mas também muitos deles acham que as suas reivindicações têm uma base legal. São estes sentimentos de que as suas exigências são legítimas que tornam muitas disputas pela terra especialmente complexas e acrimoniosas.

Em Moçambique não há mecanismos para controlar as concessões de terras nem a ocupação de terras. Não existe nenhum departamento nem agência dentro do governo ou da sociedade civil que tenha capacidade para controlar estas concessões de terras nem para determinar a validade dos direitos duma pessoa ou comunidade à terra. A questão torna-se mais complicada quando nos apercebemos de que diferentes níveis do governo estão a fazer concessões -- nalguns sítios foram concedidos direitos à mesma parcela de terra a diferentes pessoas, e diferentes ministérios estão a fazer concessões da mesma terra a diferentes pessoas ou companhias para fins diferentes.

As leis referentes à terra e à propriedade (a Constituição, a Lei da Terra de 1979 e os Regulamentos da Terra de 1987) são ambíguas e não esclarecem o estatuto dos direitos anteriores nem dos existentes. Muitas pessoas em Moçambique acreditam que as suas reivindicações são legítimas, e que os seus direitos são válidos. Infelizmente, só uma comunidade ou uma pessoa pode reclamar direitos a um mesmo pedaço de terra. Em última análise, o governo e a sociedade civil terão que enfrentar uma enorme tarefa quando tentarem desenvencilhar estes direitos sobrepostos e determinar quem tem direitos à terra. Este processo será caro e politicamente difícil.

Recomendações Sobre a Política da Terra

Concluimos que a actual lei da terra e as políticas de administração da terra deviam ser reavaliadas. Estas leis têm muitas contradições, não confirmam direitos seguros para os agricultores dos sectores privados e familiares e não são transparentes. O governo não tem os recursos necessários para administrar a lei da terra. Dados da nossa investigação indicam que a lei é incompreendida por produtores individuais, companhias e funcionários governamentais encarregados de administrar a lei. O sistema formal de acesso à terra não é considerado transparente por uma grande percentagem da população.

Os dados indicam que o sistema "oficial" de posse da terra é fraco, o que conduz ao conflito e à insegurança. Isto está a minar os investimento económicos e a criar um ambiente fértil para a especulação improdutiva de terras. O fraco sistema de posse está a afectar negativamente a produção agrícola e a reintegração de mais de seis milhões de refugiados deslocados pela guerra e pela seca.

Embora tenham sido cometidos erros, as consequências não são irreversíveis. O governo e a sociedade civil precisam de identificar áreas prioritárias no país e de encarar os problemas mais agudos nessas áreas. Ao mesmo tempo, o governo precisa de participar num diálogo aberto com todos os segmentos da sociedade civil, concentrando-se na reforma da lei da terra e na administração da terra. Em especial, Moçambique precisa de determinar quem será responsável pela administração da terra e a que nível serão tomadas as decisões do governo. O papel das regras e da autoridade consuetudinárias terão que fazer parte desta discussão. O governo e a sociedade civil deviam cooperar na gestão da terra e de outros recursos naturais, e o governo devia reconsiderar a sua avaliação do potencial agrícola dos pequenos proprietários. Nalgumas regiões, funcionários de localidade, distratais e

provinciais estão a tentar resolver algumas das questões mais prementes, como, por exemplo, a "pôr de lado" terras para os agricultores sem terra. Estas inovações deviam ser consideradas parte da discussão e, quando for apropriado, deviam ser seguidas.

A actual lei da terra não é apropriada para Moçambique. As considerações chave para se desenvolver uma nova lei da terra são as seguintes: a noiva lei devia ser capaz de funcionar no actual ambiente económico e social; devia ser socialmente responsável e contribuir para uma sociedade mais justa; devia fomentar os investimento e uma sábia utilização dos recursos; tem que ser aceitável para todos os segmentos da sociedade; aqueles que administram a lei deviam ser considerados legítimos; finalmente, a lei devia ser moldada de tal maneira que o governo e a sociedade civil possam administrá-la com êxito. Se uma nova lei da terra em Moçambique cumprir com estes critérios, o país terá à sua frente um futuro radioso e prometedor.

Recomendações

A. Recomendações para o Governo

1. Os governos Central e Provinciais deviam suspender as concessões de terras até que a lei da terra seja revista ou esclarecida.

2. À primeira oportunidade depois das eleições, o governo devia abrir uma discussão pública sobre a lei da terra e os direitos de propriedade em Moçambique. A lei da terra devia ser avaliada, e depois revista ou substituída.

3. Uma lei da terra revista devia legalizar as transações de terras, incluindo as que já estão a ter lugar. A privatização dos mercados de terras devia ser tomada em consideração.

4. À primeira oportunidade depois das eleições, o governo devia agir com rapidez para garantir os direitos dos pequenos proprietários. O governo devia ponderar seriamente nas vantagens e armadilhas das actuais recomendações sobre a criação de zonas de "reserva" para os pequenos agricultores.

5. Uma lei da terra revista devia criar direitos seguros, negociáveis e privados. Como parte desta revisão, o governo pode pensar em registar direitos de propriedade em zonas seleccionadas do país, especialmente as que são de maior importância economicamente estratégica.

6. Os governos provinciais deviam esforçar-se por devolver a gestão da terra aos níveis distrital e de localidade.

7. Os governos distratais e de localidade deviam incorporar comunidades locais e os seus dirigentes no processo de gestão de terras. Deviam ser criados foros abertos nos quais representantes do governo e membros da comunidade local pudessem trocar ideias sobre as suas necessidades e objectivos.

8. Todos os níveis de governo deviam esforçar-se por reconhecer estruturas políticas das comunidades locais e os seus dirigentes e envolvê-los na gestão da terra e dos recursos naturais e na resolução de conflitos.

9. O código dos impostos sobre a terra devia ser reavaliado, revisto como fosse necessário e fazer-se cumprir. Os proprietários comerciais de terras deviam pagar impostos sobre a terra que reflectissem o valor das suas terras no mercado. Isto ajudaria a desencorajar alguns tipos de especulação de terras.

10. O governo devia investir mais recursos e conferir mais autoridade na Comissão Ad Hoc de Terras para estudar as questões da terra e fazer recomendações. Os seus termos de referência deviam ser expandidos, e a Comissão devia responder directamente perante o Conselho de Ministros ou a Assembleia Nacional.

11. O governo devia continuar a rever o sistema judicial e encontrar maneiras de permitir a interacção entre os regimes legais estatutário e consuetudinários. Como parte deste processo, o governo devia rever as leis da herança e determinar se há maneiras de as modificar para a criação de direitos mais seguros para as mulheres e outros com direitos secundários à terra.

12. O governo e a sociedade civil deviam colaborar na criação dum molde para determinar quem tem direitos às terras que são contestadas e dum mecanismo para resolver conflitos e, nos casos em que for apropriado, pagar compensações àqueles que perderam direitos à terra que foram legalmente adquiridos e mantidos. Como parte deste molde, o governo devia estabelecer um prazo para todos os proprietários comerciais de terras e beneficiários de concessões enviarem documentos sobre a natureza das suas propriedades às autoridades apropriadas. Esta informação devia incluir a origem da concessão, os limites da terra e todas as informações financeiras pertinentes.

13. O governo devia começar a manter registos das concessões de terras e de outras transações governamentais de terras.

B. Recomendações para a RENAMO

14. A RENAMO devia deixar de fazer concessões de terras em zonas sob o seu controlo.

15. A RENAMO devia permitir o livre movimento de pessoas e mercadorias em todas as zonas que estão sob o seu controlo.

C. Recomendações para a Sociedade Civil

16. A sociedade civil devia insistir que o governo e a RENAMO deixem de fazer concessões de terras.

17. A sociedade civil devia iniciar o seu próprio diálogo sobre a terra e os direitos de propriedade em Moçambique. O governo devia ser encorajado a participar neste diálogo.

Mercados de Terra e Conflitos Pela Terra a Surgir nas Zonas Verdes de Maputo: A Discordância Entre a Lei e a Pratica

Por

Michael Roth, António Francisco e Steve Boucher

Resumo: Esta comunicação examina a estrutura e funcionamento do mercado de terras na zona peri-urbana de Maputo e o desempenho do sistema de posse de terra em termos de segurança de posse, acesso a terra e utilização do recurso. Os autores chegam à conclusão que os direitos à terra são limitados e incertos, os custos de transação de terras elevados, o envolvimento do estado múltiplo e as disputas de terras gerais. O registo actual de terra (posse) não serve as necessidades dos pequenos proprietários, mas antes favorece os iniciados e influentes. Esta situação, combinada com uma capacidade limitada de gestão da terra, está a constranger a actividade comercial. Ós autores concluêem que são necessárias reformas de propriedade, que deveriam ser ajustadas para servir os interesses privados.

Introdução

Após dezoito anos de independência e um número quase igual de anos de guerra civil, Moçambique parece estar a atingir o limiar da paz. As questões de reestruturação rural, direitos à terra, reassentamento e reforma agrária no pós-guerra adquiriram um sentido de urgência. A guerra teve um efeito devastador nas vidas das pessoas e nas instituições que fornecem serviços sobre a terra. O presente estudo foi financiado para avaliar as limitações da política da terra existente e reduzir o fosso entre a disponibilidade de dados e as necessidades de políticas. Examina a estrutura e o funcionamento do mercado de terras na zona peri-urbana e a actuação do sistema de posse da terra em termos de segurança de posse, acesso à terra e utilização de recursos. Está a espalhar-se uma furiosa concorrência entre utilizações agrícolas e residenciais da terra. Apesar de restrições legais destinadas a controlar as transferências, estão a surgir compras e arrendamentos de terras. Em consequência da nacionalização, os direitos à terra são limitados e incertos, os custos de negociação e vigilância dos contratos de terras são excessivos e os direitos inseguros à terra, combinados com as inspecções e a capacidade de titulação limitadas, estão a dificultar a actividade comercial.

Política da Terra

Segundo a lei da terra de 1979 e os regulamentos subsequentes toda a terra constitui propriedade do Estado mas é detida por agências estatais, cooperativas, famílias e proprietários privados. De acordo com a ideologia marxista, as explorações agrícolas que não empregam mão-de-obra assalariada são explorações agrícolas familiares e as que a empregam são explorações agrícolas privadas. Esta distinção torna-se confusa no contexto

peri-urbano (tabela 1). A terra não pode ser vendida, cedida, arrendada, penhorada nem por qualquer forma transferida a título privado, embora os melhoramentos da terra possam ser hipotecados. Qualquer pessoa ou grupo pode solicitar um título, mas os proprietários privados não são obrigados a fazê-lo. Qualquer pessoa ou grupo com identidade legal pode ter uma concessão, a qual poderá ser perpétua ou temporária (50 anos mas automaticamente renovável). Os direitos de concessão só são transferíveis por herança ou por morte do seu detentor. Os herdeiros não podem transferir terras mas podem transferir melhoramentos com autorização da autoridade alugador. O proprietário tem que utilizar a terra de maneira racional e cumprir um plano autorizado de desenvolvimento; caso contrário arrisca-se a que o aluguer seja revogado.

Os direitos das famílias à terra são garantidos pela sua ocupação, mas são restringidos pela lei. A propriedade duma família não pode legalmente exceder (por membro da família) um quarto de hectare de terra irrigada nem meio hectare de terra de sequeiro. Se se praticar o cultivo itinerante, pode-se possuir mais terras que não excedam os 10 hectares. A terra que for deixada em pousio durante mais de 2 anos sem justificação poderá ser expropriada, revertendo todos os melhoramentos para o Estado sem compensação. No caso de uma família ter de abandonar a sua terra para dar lugar a projectos públicos, são necessários uma explicação explícita, o pagamento duma indenização pelos melhoramentos e a concessão duma nova terra de valor semelhante. Porém, ao contrário das utilizações residenciais ou comerciais da terra, nas quais os melhoramentos normalmente têm um valor considerável, é difícil aplicar princípios de compensação a propriedades agrícolas "estéreis".

A constituição e a lei conferem ao Estado fortes poderes intervencionistas na administração da terra. O Estado delegou estes poderes em várias agências que constituem o aparelho governamental nas zonas urbanas. Na altura da independência o Ministério da Construção e Águas, a Comissão Nacional do Plano e o Instituto Nacional de Planeamento Físico foram incumbidos de responsabilidades para a utilização e planificação da terra nas zonas urbanas, e o Conselho Executivo (CE) recebeu a responsabilidade de atribuir terras. Foram atribuídas terras a várias outras instituições, incluindo inter alia os Ministérios da Agricultura, Educação e Interior e a APIE. Dentro do CE foi criado o Departamento de Construção e Urbanização (DCU), nos anos 80, o qual foi tornado responsável pela emissão de títulos em toda a cidade de Maputo e nas zonas peri-urbanas. Além disso, foi concedida aos grupos dinamizadores e às organizações de bairro autoridade sobre as atribuições de terras a nível local.

Política das Zonas Verdes e Assentamento nas Mesmas

Logo depois da independência, a demanda de terras aráveis nas zonas verdes veio principalmente dos citadinos e dos ex-trabalhadores nas explorações agrícolas estatais. Vários factores ajudaram a aumentar as pressões sobre a terra nos anos 80 e contribuíram para que novos grupos fora de Maputo procurassem terras. Foram eles: (1) o encerramento das minas sul-africanas aos trabalhadores moçambicanos; (2) a seca e uma grande queda das exportações agrícolas; (3) a guerra civil. A rápida migração interna de pessoas que se seguiu, no período entre 1982 e 1987, causou uma rápida expansão do assentamento para fora. Em 1987 já a maior parte da melhor terra agrícola nos distritos IV a VIII tinha sido reivindicada. O período de 1987 até ao presente viu principalmente o assentamento de terras mais secas em volta das zonas verdes.

As Zonas Verdes foram oficialmente criadas para ajudar a absorver os residentes urbanos desempregados, aumentar a segurança alimentar e preservar a ecologia das áreas baixas. A Direcção das Zonas Verdes foi criada em 1980, com responsabilidades pela coordenação da produção agrícola, o acompanhamento do uso da terra e da infra-estrutura agrícola, a absorção das populações marginalizadas e a garantia dos insumos agrícolas aos produtores. Foram criados gabinetes de extensão (Casas Agrárias) em cada distrito, a fim de se cumprirem estes objectivos e ajudar nas atribuições de terras (juntamente com as autoridades de bairro e o DCU). A maior parte dos excedentes de mercado antes da independência era produzida por colonos portugueses em pequenas quintas, situadas em zonas demarcadas em volta de Maputo. Em 1983-4 o governo, numa tentativa de refrear a baixa de segurança alimentar que se seguiu à independência, empreendeu a política de "parcelamento", destinada a transferir as quintas subtilizadas para agricultores privados que demonstrassem ter os meios e a capacidade de utilizar a terra da melhor maneira. A ocupação espontânea de quintas que teve lugar depois da independência foi declarada ilegal, e muitos ocupantes foram desalojados por funcionários, comerciantes e elites urbanas, criando-se assim o primeiro tipo comum de disputas: as *desapropriações*. Outra fonte comum de conflitos pela terra -- as disputas com os antigos proprietários e as disputas com vizinhos por causa dos limites -- deriva da ocupação ao acaso de zonas demarcadas, a qual resultou do assentamento espontâneo que se seguiu à independência.

Em 1985 as seguintes áreas de Maputo foram oficialmente declaradas zonas verdes: (a) as zonas verdes permanentes que abrangem as melhores terras agrícolas (áreas demarcadas que correspondem às antigas quintas, mais algumas terras não demarcadas); (b) as zonas verdes provisórias, que incluem a terra mais apropriada para a ocupação urbana (as famílias são autorizadas a cultivar os terrenos mas terão que os abandonar, sem compensação, quando o desenvolvimento começar); (c) zonas de expansão urbana, que incluem áreas periféricas em zonas alimentadas pelas chuvas. Só a terra situada dentro das áreas demarcadas pode ser registada junto do DCU, a menos que se façam exames auto-financiados. Podem ser emitidos três tipos de títulos: precários (concessão por um ano); provisórios (concessão por 5 anos); e definitivos (concessão permanente). As concessões precárias são reservadas para as áreas de expansão urbana planificada, ou para proprietários de terras que careçam de potencial para desenvolver a terra. As concessões provisórias estão concebidas para resultar em títulos definitivos quando for demonstrada a capacidade de desenvolver a terra.

As associações de produtores têm funcionado na zona peri-urbana desde os tempos que se seguiram à independência, quando começaram a desempenhar as tarefas anteriormente executadas por grupos de trabalhadores nas plantações (limpeza das valas de regadio). Por volta de 1985 começaram a concentrar-se mais no fornecimento de insumos agrícolas aos membros. Por volta de 1989, sob a liderança da união central, começaram a concentrar-se nos conflitos pela terra, especialmente no problema das pessoas de fora que têm certificados e reivindicam as terras dos pequenos proprietários. Actualmente estão a esforçar-se por se tornarem uma entidade legal, o que lhes permitirá adquirir registos de grupo, embora o DCU não tenha procedimentos para conceder títulos de grupo para terras agrícolas.

Metodologia de Pesquisa

Em 1991 foi feita nas zonas verdes uma pesquisa do mercado de terras, envolvendo 121 agregados familiares. Foram escolhidos agregados familiares ao acaso, tirados de listas de

registos compilados dos registos de Maputo e da Matola. Os agregados familiares não registados foram escolhidos ao acaso em listas fornecidas por Casas Agrárias e associações de produtores. Os agregados familiares foram divididos entre o distrito IV (68), com as suas terras menos apropriadas para habitação, e o distrito VI (53), que contém terras melhores para uso residencial mas carece duma organização forte de serviços de apoio do governo. São analisados dados pormenorizados de exames a agregados familiares e terrenos para seis estratos de agregados familiares, para avaliação do impacto dos locais (distrito IV em oposição a distrito VI), sexo (agregados familiares chefiados por homens ou mulheres) e estatuto de posse (agregados com pelo menos um terreno registado em oposição aos que não têm nenhum). Os dados são sobre acesso à terra, segurança de posse e rendimentos.

Indicadores de Agregados Familiares

A Tabela 1 fornece dados sobre as características dos agregados familiares médios. Dos 121 agregados familiares da pesquisa, 28% têm pelo menos um membro da família a viver fora de Moçambique, embora muito poucos agregados familiares tenham informado receber remessas de dinheiro. Em contraste com o geral da população, que está num estado de grande fluxo devido ao reassentamento dos refugiados, os chefes dos agregados familiares vivem em Maputo há uma média de 30 anos, e há 21 anos nos seus bairros actuais. Os agregados familiares têm uma média de 1,3 terrenos irrigados e 0,9 de sequeiro. As machambas irrigadas têm uma média de 0,41 ha, e os terrenos de sequeiro têm uma média de 0,52 ha. No entanto, estes dados escondem variações importantes. Os agregados familiares registados têm uma média de 1,7 terrenos, contra 2,6 nos agregados familiares não registados, devido a um número inferior de propriedades com terras de sequeiro, mas têm um total superior de propriedades irrigadas (1,01 contra 0,21 ha) e de machambas (0,75 contra 0,16 por terreno) do que o grupo não registado. Embora os agregados familiares chefiados por mulheres tenham menos dependentes (19% menos de residentes), as suas propriedades fundirias irrigadas são mais pequenas em 64% (0,21 contra 0,58 ha) do que as dos que são chefiados por homens.

Table 1

Mean Household Characteristics, Peri-Urban Green Zones, Maputo

	Dist IV	Dist VI	Male HH	Female HH	Regist household	Non-regist. household	Overall Sample
Number of households (hh)	67	54	109	13	51	70	121
Family size and migration							
Total hh workers	8.9	10.7	9.5	8.0	10.8	8.9	9.7
% hh w/ 1+ members abroad	20.9	37.0	26.6	46.2	29.4	27.1	28.1
Household head:							
Age (years)	48.3	51.4	49.9	46.2	48.2	50.7	49.6
Resided in Maputo (years)	29.3	31.2	29.4	36.2	29.9	30.4	30.1
Resided in current bairro (years)	21.1	20.4	20.8	19.8	20.9	20.7	20.8
No of *machambas*: irrigated	1.4	1.3	1.3	1.4	1.3	1.4	1.3
rainfed	0.7	1.1	0.9	1.0	0.4	1.2	0.9
Mean plot size: irrigated	.28	.57	.44	.13	.75	.16	.41
rainfed[a]	.44	.59	.56	.10	.89	.38	.52
Farm size (ha): irrigated	.50	.60	.58	.21	1.01	.21	.55
rainfed[a]	.15	.36	.26	.07	.23	.25	.24
Membership in cooperative (% yes)	1.5	13.0	6.4	7.7	3.9	8.6	6.6
Membership in association (% yes)	55.2	75.9	63.3	76.9	29.4	90.0	64.5
Crop income and expenditure per m^{2b}							
Total revenue	804	788	836	437	1,012	640	797
Wage costs	128	69	108	46	164	57	102
Chemical imputs	68	76	76	32	89	60	72
Other costs[c]	7	8	8	2	12	4	7
Net income	601	635	644	358	747	520	616
Farm and non-farm income (000 mt):							
Crops	3,287	5,065	4,445	739	7,473	1,610	4,081
Livestock	1,735	4,018	3,013	401	5,526	735	2,754
Formal sector	784	295	5,768	46	962	208	526
Self-employment	552	564	597	176	464	625	557
	216	278	257	116	521	42	244
Total income/capit (000 mt)	531	572	596	123	977	238	549

a) Excludes the majority of rainfed plots which could not be visited due to security risk.
b) Excludes family labor costs
c) Seeds, taxes, farm implements, and machinery rental services

Sete por cento dos agregados familiares têm um membro que pertence a uma cooperativa e 65% têm um membro que pertence a uma associação de produtores. Os agregados familiares não registados têm maiores percentagens de membros em associações de produtores (90% contra 29%) do que os registados, enquanto as percentagens de membros nos agregados chefiados por mulheres excedem os que são chefiados por homens (77% contra 63%). As famílias que pertencem a cooperativas entraram nelas para obterem acesso a insumos agrícolas, para produtos para vender, obter terras ou receber assistência na comercialização, por ordem decrescente de importância. As famílias que pertencem a associações de produtores entraram principalmente para aumentarem a segurança dos direitos à terra, e para adquirirem insumos agrícolas; a segurança dos direitos à terra era mais importante para os agregados familiares não registados do que para os registados.

Os agregados familiares registados utilizam a terra de maneira mais intensiva do que os não registados, quer as medidas se façam por rendimento total (1.012 contra 640 mt/m^2), insumos químicos aplicados (89 contra 60 mt/m^2) ou rendimento líquido (747 contra 520 mt/m^2). A produtividade dos agregados familiares chefiados por mulheres é a mais baixa de todos os estratos e mostra um rendimento bruto (437 contra 836 mt/m^2), utilização de insumos químicos (32 contra 76 mt/m^2) e rendimento líquido (358 contra 76 mt/m^2) muito baixos em comparação com os agregados familiares chefiados por homens. Em 1991 o rendimento total médio dos agregados familiares chefiados por mulheres foi de 739.000 mt ($336), contra 4.445.000 mt ($2.020) para os agregados familiares chefiados por homens. Mesmo depois do ajustamento das diferenças no tamanho dos agregados familiares, o rendimento total per capita dos agregados familiares chefiados por mulheres (123.000 mt, $56) continuava a ser apenas 21% do que se deu para a categoria dos chefiados por homens (596.000 mt, $ 271). Os agregados familiares chefiados por mulheres, que geralmente são divorciadas, viúvas ou têm os maridos no estrangeiro, estão em séria desvantagem, quer se metam por acesso à terra, oportunidades de emprego ou níveis de rendimento. Os agregados familiares registados têm rendimentos totais substancialmente mais altos do que os dos não registados (7.473.000 contra 1.610.000 mt), o que demonstra o poder económico das explorações agrícolas estatais na economia.

Acesso à Terra e Segurança de Posse

A terra nas zonas verdes foi adquirida principalmente por meio de ocupação espontânea ou atribuições administrativas (tabela 2). Dos 162 terrenos irrigados da amostra, 29% foram adquiridos de autoridades de bairro, 15% por ocupação espontânea, 11% através do DCU ou do CE, 11% através de associações de produtores, 3% por chefes consuetudinários de aldeias, 2% do gabinete das zonas verdes e 1% do Ministério da Agricultura. Uma percentagem mais baixa foi adquirida através de mecanismos não administrativos: 6% por herança, 9% por compra, 12% por empréstimo e 1% por arrendamento. Nenhum agregado familiar declarou ter dado terras em arrendamento.

A importância dos vários processos de aquisição de terra mudou no decorrer do tempo. A ocupação espontânea, que representou 35% das aquisições de terra durante o período 1950-74, tinha-se tornado um dos modos menos importantes em 1986-92 (8%). As atribuições pelas autoridades de bairro foram importantes durante a época pós-independência (1975-80), quando estas ajudaram os residentes urbanos a assentar-se em terras deixadas desocupadas,

Table 2

Migration and Plot Level Mode of Land Acquisition

	Dist IV	Dist VI	Male HH	Female HH	Regist. house-hold	Non-regist. house-hold	Overall Sample
Total number of plots	92	70	104	58	57	105	162
Sex of plot managers (% female)	40.3	49.1	38.4	100.0	24.5	59.2	44.4
HH wanting more land (%)	40.3	35.2	39.4	30.8	47.1	31.4	38.0
Most likely to secure							
Grupo Dinamizador	25.9	47.4	34.9	25.0	29.2	40.9	34.8
Purchase	25.9	5.3	18.6	-	16.7	18.2	17.4
Casa Agraria	14.8	15.8	16.3	25.0	20.8	9.1	15.2
Rent	11.1	10.5	11.6	-	8.3	13.6	10.9
Producer association	11.1	-	2.3	50.0	4.2	9.1	6.5
DCU	7.4	5.3	7.0	-	12.5	-	6.5
District administrator	3.7	5.3	4.7	-	8.3	-	4.3
Wait for new distribution	-	5.3	2.3	-	-	4.5	2.2
Borrow from own family	-	5.3	2.3	-	-	4.5	2.2
Plant fruit trees	96.7	97.2	96.5	100.0	98.5	95.8	96.9
Bequeath to family	82.2	84.5	83.3	83.3	83.1	83.1	83.2
Build a storehouse	82.2	76.1	79.9	76.5	92.3	70.8	79.5
Build house	68.9	69.0	70.1	58.8	83.1	59.4	68.9
Rent out plot	52.2	36.6	47.2	29.4	55.4	38.5	45.3
Sell plot	58.9	23.9	45.1	29.4	55.4	35.4	43.5
Permission from authorities needed to exercise rights (% yes)							
Plant fruit trees	1.1	1.4	1.4	-	1.5	1.0	1.2
Bequeath to family	9.9	8.5	10.3	-	10.6	8.3	9.3
Build a storehouse	12.1	9.9	11.7	5.9	13.6	9.4	11.1
Build a house	14.3	15.5	14.5	17.6	13.6	15.6	14.8
Rent out plot	15.4	18.3	17.9	5.9	28.8	8.3	16.7
Sell plot	19.8	16.9	19.3	11.8	18.2	18.8	18.5

a) Alternate responses were "no" or "I don't know

e durante o princípio do período da guerra civil, quando ajudaram a encontrar terras para os refugiados. As atribuições de terras pelo DCU aumentaram de 0% em 1950-74 para 21% em 1981-85, mas desde então têm diminuído. As atribuições feitas por associações de produtores aumentaram com o decorrer do tempo, desde 0%, antes da independência, até passarem a constituir a fonte predominante a partir de 1986 (24%). A percentagem de terras obtidas por empréstimo tem-se mantido constante (10-15%) durante o tempo. As compras de terras, que eram comuns antes da independência, cessaram praticamente entre 1975-80 devido a restrições legais. As compras têm aumentado (18%) desde 1986, apesar de decretos periódicos informando o público de que as transferências privadas são ilegais. Os arrendamentos têm representado 3% das aquisições desde 1986. Vendedores e compradores violam as restrições legais alegando que só os melhoramentos estão a ser transferidos. Os preços nominais e reais da terra têm aumentado rapidamente com o tempo, aumentando a riqueza dos proprietários de terras mas também criando barreiras formidáveis para que se possa começar a cultivar a terra. Em 1991 os interlocutores cotaram os preços de 5,0 a 32,0 milhões de mt por hectare em transações feitas. Estas quantias são excessivamente elevadas se tomarmos em consideração que o rendimento anual total dos agregados familiares não registados é de 1,6 milhões de meticais, e 0,7 milhões de meticais para os agregados familiares chefiados por mulheres.

Dos 38% de agregados familiares que gostariam de adquirir mais terras, uma alta percentagem ia ao grupo dinamizador (35%) para uma atribuição, seguindo-se-lhe em importância as Casas Agrárias (15%), o DCU (7%) e as associações de produtores (7%). Surpreendentemente, 17% tentariam comprar terras e 11% tentariam alugá-las, o que fortalece a opinião de que as transferências comerciais estão a aumentar de importância nas zonas peri-urbanas. Os agregados familiares chefiados por homens tendiam a confiar mais nas transações comerciais, enquanto os chefiados por mulheres tendiam a confiar mais nas associações de produtores, nos grupos dinamizadores e nas Casas Agrárias. Quarenta e dois agregados familiares ainda mantinham propriedades em zonas adjacentes ou em zonas de origem. A maioria destes interlocutores sabe se estas terras estão a ser cultivadas, e por quem. Contudo, só 22% indicaram que um dia todo o agregado familiar regressaria a estas terras, o que sugere fortes intenções de permanecer na zona de Maputo.

A maioria dos gestores de terrenos acha que tem o direito de plantar verduras e árvores de fruto, investir nas infra-estruturas e deixar a terra a herdeiros. Quase 45% acham que têm o direito de alugar ou vender terra, apesar das restrições legais. O facto de se chegar a observar que há quem se sinta no direito de possuir direitos de transferência sugere a decrescente eficiência das condições legais, a confusão respeitante aos direitos que se tem e a possibilidade que certas pessoas têm de violar a lei. Geralmente pode-se cultivar verduras ou árvores de fruto sem envolver as autoridades. Porém, há tendência para que seja necessária autorização para assuntos referentes a estruturas permanentes e transferências. Normalmente os agregados familiares registados procuram a aprovação do DCU ou do CE, enquanto os agregados familiares não registados procuram habitualmente a autorização das associações de produtores.

Mais de 70% dos agregados familiares temem perder as suas terras, e 57% acham que as disputas se tornaram recentemente mais sérias (tabela 3). As principais fontes das actuais disputas são as pessoas de fora que reivindicam terras e têm papéis de concessão (46%), vizinhos (14%), funcionários de bairro (8%), ex-proprietários de terras (4%), membros do

governo/DCU (3%), associações de produtores (3%) e detentores privados de terras (2%), ao passo que só 17% dos agregados familiares achavam que as disputas não constituem um problema. Um total de 34 terrenos foram alienados da amostra durante os últimos anos. Em 65% destes casos os detentores de terras foram desalojados pelo Estado, perdendo a terra a favor de agricultores privados, do governo e de associações de produtores. Menos de 12% dos detentores de terras nestas circunstâncias receberam compensações. Vinte e cinco agregados familiares informaram ter tido uma disputa de terras numa altura ou noutra durante o período 1973-1991. Mais de 44% dos conflitos surgiram depois de 1989. Por ordem decrescente de importância, as principais causas foram: reivindicações de títulos concorrentes (múltiplos títulos emitidos para o mesmo terreno, ou registos que se sobrepunham), agricultores privados que expandiam as suas propriedades, projectos que exigiam terras, disputas com vizinhos por causa dos limites e ex-detentores de terras que reclamavam terras.

Registo

Os interlocutores no inquérito indicaram que estariam "muito mais" provavelmente seguros na sua utilização da terra (74%), dispostos a investir na terra (73%), provavelmente receberiam créditos (63%), que estavam dispostos a dar terras para arrendar (31%) e que estavam dispostos a vender terra (30%) se houvesse registos, embora os agregados familiares chefiados por mulheres se apercebam de menos benefícios do que os masculinos. Tendo em consideração estes benefícios percebidos, mantém-se a pergunta: por que razão não há mais agregados familiares a registar terras? Os agregados familiares registados tendem a dar mais importância à terra que não está a ser demarcada; os pequenos agricultores não estão interessados e o processo é demasiado longo e caro. Na realidade os detentores de terras não registados sentem-se mais atrapalhados com a falta de conhecimento, a incapacidade de compreender os procedimentos e a crença de que as associações de produtores deviam tomar conta do assunto. Só 4% dos agregados familiares manifestaram falta de interesse no registo, sugerindo uma forte exigência latente de serviços de agrimensura e titulação. Na prática os procedimentos de registo estavam longe de ser uniformes. Muitos agregados familiares registados não completaram todos os passos necessários, e muitos dos não registados iniciaram o processo e depois pararam devido à morosidade, custo ou crença errada de que já tinham sido dados todos os passos.

Normalmente um registo não pode ser concedido a não ser que a terra tenha sido demarcada. No entanto, as taxas de agrimensura fora das áreas demarcadas excedem as possibilidades financeiras da maior parte dos detentores de terras. A DINAGECA, que tem a capacidade de agrimensura, só tem um mandato para registar a terra nas zonas rurais fora da província de Maputo. O gabinete das zonas verdes, que tem a autoridade jurídica, não tem capacidade agrimensura. O DCU, com uma incidência urbana e um orçamento limitado, tende a atribuir os seus escassos recursos ao registo de propriedades urbanas. Com efeito, o DCU e a DINAGECA, que historicamente recebem um financiamento adequado para um volume muito inferior de serviços relacionados com a terra, estão agora a cobrar taxas de utilização para compensar faltas orçamentais. Embora talvez possam ser aplicadas às explorações agrícolas capitalizadas, as exigências como a da entrega dum certificado de conta bancária, declaração salarial ou plano de desenvolvimento não servem para as propriedades fundirias do sector familiar. Além de não terem os conhecimentos, recursos ou influência

para adquirir títulos, os pequenos proprietários têm também de correr o risco de perder a terra a favor de pessoas de fora que tenham tais meios.

Table 3

Perceptions of Land Disputes

	Dist IV	Dist VI	Male HH	Female HH	Regist. house-hold	Non-regist. house-hold	Overall Sample
Degree landholder is worried about losing land							
Very worried	49.3	68.5	59.6	38.5	49.0	64.3	57.9
A little worried	14.9	9.3	11.9	15.4	17.6	8.6	12.4
Not at all worried	34.3	20.4	26.6	46.2	31.4	25.7	28.1
No opinion	1.5	1.9	1.8	-	2.0	1.4	1.7
Frequency of disputes in last 3 years (% HH)	50.7	29.6	40.4	46.2	37.3	44.3	41.3
Much more serious than before	16.4	14.8	16.5	7.7	15.7	15.7	15.7
More serious	26.9	40.7	32.1	46.2	39.2	28.6	33.1
Less serious	4.5	11.1	8.3	-	7.8	7.1	7.4
Land disputes never a problem	1.5	3.7	2.8	-	-	4.3	2.5
No opinion							
Principal source of land disputes							
Individuals from outside bairro	55.2	35.2	47.7	30.8	51.0	42.9	46.3
Land disputes not a problem	11.9	22.2	16.5	15.4	15.7	17.1	16.5
Neighbors	14.9	13.0	11.9	38.5	9.8	17.1	14.0
Bairro officials	4.5	13.0	7.3	15.4	3.9	11.4	8.3
Ex-landowners	-	9.3	4.6	-	5.9	2.9	4.1
Members of government/DCU	6.0	-	3.6	-	5.9	1.4	3.4
Producer association	4.5	-	2.8	-	2.0	2.9	2.5
Private producers	1.5	1.9	1.8	-	-	2.9	1.7
No opinion	1.5	5.6	3.7	-	5.9	1.4	3.3
Risk of losing land (% yes)							
If rented out and unregistered — Lots of risk	32.8	33.3	31.2	46.2	31.4	34.3	33.1
Some risk	20.9	18.5	20.2	15.4	23.5	17.1	19.8
No risk	25.4	24.1	25.7	15.4	23.5	25.7	24.8
No opinion	20.9	24.1	22.9	23.1	21.6	22.9	22.3
If rented out and registered — Very possible	6.0	5.6	3.7	23.1	7.8	4.3	5.8
Possible	17.9	7.4	13.8	7.7	13.7	12.9	13.2
Impossible	70.1	85.2	78.9	61.5	78.4	75.7	76.9
No opinion	6.0	1.9	3.7	7.7		7.1	4.1
Registration benefits (% plot managers responding "much more likely"):	85.1	61.1	77.1	53.8	78.4	71.4	74.4
Increase security of using land	83.6	59.3	75.2	53.8	78.4	68.6	72.7
Willingness to invest in land	73.1	50.0	67.0	30.8	70.6	57.1	62.8
Ability to receive credit	35.8	25.9	33.9	7.7	49.0	18.6	31.4
Willingness to rent out land	37.3	20.4	32.1	7.7	45.1	18.6	29.8
Willingness to sell land							

O Preço da Terra

Para ajudar a avaliar o valor da terra na zona peri-urbana, pediu-se aos gestores de terrenos no estudo que calculassem o preço que estariam dispostos a pagar (preço de oferta) e aceitar (preço de reserva) por um terreno idêntico à sua actual propriedade. O preço médio de reserva foi de 45.966.810 mt/ha ($20.894), e o preço médio de oferta foi de 31.218.177 mt/ha ($14.190). Quando se pediu aos informantes que justificassem os preços aparentemente "exorbitantes" que estavam a indicar pelas terras, eles realçaram a alta demanda que no futuro haveria da terra que existisse nas áreas das zonas verdes e o seu valor, bem como a sua intenção de se aproveitarem desta tendência. A diferença média de preços era de 32% do preço de reserva -- um número muito alto em comparação com os custos de bens imóveis em mercados ocidentais.

Foram desenvolvidos modelos para a determinação dos preços da terra que ligam as características dos terrenos e dos agregados familiares às percepções que os gestores de terrenos têm do preço da terra. Verificou-se que o tamanho, a qualidade e os melhoramentos físicos (estrada de acesso e construções) constituem determinantes positivas dos preços cotados tanto para as reservas como para as ofertas. No entanto, variáveis representando assimetria na informação e uma posição de regateio desigual entre os agregados familiares que seria de esperar que distorcessem os sinais dos preços num mercado de terras caracterizado por atribuições administrativas mostraram efeitos ou inconsistentes ou fracos. Foram calculados outros modelos de regressão que ligam as variações nas diferenças de preços (despesas de transação) a atributos do nível de agregados familiares. Os tamanhos das explorações agrícolas tendiam a ter um efeito negativo nas diferenças de preços, devido à relutância dos pequenos proprietários de se desfazerem de terras por razões de segurança de rendimento, ou por causa da sua dificuldade de fazer ofertas por terras em consequência da falta de poder de compra. Também se encontrou uma relação positiva entre rendimento e custos de transação e uma relação positiva entre rendimento e preços da terra, o que indica o potencial de as pequenas explorações agrícolas de abandonar a agricultura e as explorações mais ricas expandirem o seu território. O registo das terras tendia a aumentar os custos de transação, talvez por causa dum maior risco de detecção e perda da terra, impedindo o envolvimento em transferências "ilegais". O sexo não tinha influência directa nos custos das transações em si, más mesmo assim os preconceitos de sexo eram aparentes nas diferenças em estatuto de posse e atributos do tamanho das explorações agrícolas.

Conclusões

Dezoito anos de socialismo em Moçambique deixaram uma herança de direitos incertos à terra, altos custos de transações e a proliferação do envolvimento institucional das autoridades centrais e locais na política da terra. Embora os arrendamentos e as compras de terras estejam a tornar-se mais frequentes, o governo continua as suas tentativas de controlar a atribuição e utilização de terras. Os custos económicos das restrições dos mercados de terra são difíciis de enumerar, mas saltam à vista nos frequentes casos de disputas pela terra, expropriação da terra pelas autoridades, usurpações por parte dos refugiados e agricultores privados, falta de compensações justas, percepção dos elevadas riscas de perda da terra e morosos procedimentos de registo.

Não há dúvida que as reformas de propriedade são necessárias e desejadas tanto pelos como pelos grandes pequenos proprietários, e que a combinação de socialismo com guerra civil comprometeu gravemente a segurança dos direitos à terra nas zonas verdes. Contudo, o acordo (registo) alternativo de posse fornecido pelo governo é um fraco substituto. O registo da terra engloba, para todos menos os iniciados e os influentes, um oneroso conjunto de exigências e procedimentos que excedem as capacidades dos pequenos proprietários, e são inapropriados para as necessidades da agricultura peri-urbana. Os pequenos proprietários estão a virar-se para as associações de produtores para protegerem os direitos à terra, mas sem êxito. Esta solução não deixa de ter os seus próprios problemas. A situação em que se conferem poderes de política da terra a múltiplos organismos, com pessoal e recursos inadequados, criou uma situação em que há demasiadas partes com voz activa na política da terra, nenhuma das quais tem responsabilidades suficientemente claras nem recursos para desempenhar as suas funções com eficiência. Os direitos de propriedade individual e mercados sem restrições talvez não seja a melhor solução. Contudo é difícil de ver como é que poderão enraizar-se as reformas dos mercados em Moçambique sem uma política da terra que esteja mais virada para o serviço dos interesses privados.

Terra e Autoridade Política no Moçambique do Pós-Guerra: Apontamentos da Província de Manica[1]

Por

Jocelyn Alexander, College de Somerville
Universidade de Oxford

Resumo: Esta comunicação discute o impacto da guerra e da intervenção do governo no acesso à terra e autoridade local em vários distritos da Província de Manica. A autora discute padrões de assentamento, direitos de posse e movimentações de população no antigo colonato de Sussundenga, fazendo comparações com as zonas de Macossa e Bárue. Intervenções estatais repetidas e movimentações forçadas criaram uma gama de reclamações de terra actualmente modeladas pelo compromisso do Governo para com o investimento agrícola privado e insegurança política continuada. Há falta de políticas claras em termos de direitos de terra, o que aumenta a insegurança, iniba investimento e cria um potencial de conflito. A autora explora debates sobre autoridade política rural, particularmente autoridade "tradicional", tanto historicamente como em termos de debates actuais sobre reconstrução política. Deve haver mais do que uma aliança re-emergente entre autoridades oficiais e tradicionais para criar um quadro administrativo e político que venha a acomodar a solução de conflitos, representar diversos círculos eleitorais e mediar com um governo central .

Uma importante prova para a paz em Moçambique consistirá no ponto até ao qual se atingir a participação e a reconciliação na esfera política, e no grau até ao qual as aspirações económicas do povo forem reconhecidas e realizadas. Para a população maioritariamente rural de Moçambique, tanto o acesso seguro à terra e aos serviços como as instituições locais responsáveis serão críticos. Os obstáculos para a realização destas metas são muitos. O Moçambique do pós-guerra caracteriza-se por uma combinação contraditória de extremas dilacerações e pela persistência de padrões mais antigos de dominação e desigualdade: embora a história recente de conflito armado, migração e intervenção estatal tenha a sua própria dinâmica poderosa, as décadas anteriores também pesam muito nas lutas contemporâneas e não podem ser menosprezadas nos actuais planos de reconstrução.

Este breve resumo realça as tentativas duma comunicação mais longa para explorar as consequências da guerra e da intervenção estatal no acesso à terra e nas autoridades locais nas zonas dos distritos de Sussundenga, Baruè e Macossa, todos eles situados na Província de Manica. Estes locais foram escolhidos numa tentativa de aumentar os resultados duma investigação feita anteriormente em Manica, que em grande parte por razões de segurança incidiu sobre zonas que estavam sob o controlo do governo, dentro do Corredor da Beira ou

---

[1] A investigação na qual o presente documento se baseia foi financiada pelo Land Tenure Center da Universidade de Wisconsin-Madison.

perto do mesmo. Embora haja variações, as zonas situadas fora dos distritos centrais de Manica e Gondola têm mostrado tendência para receber menos investimentos privados e estatais e sentido as consequências da guerra de maneira diferente e, normalmente, mais directamente. Têm constituído uma fonte, e não um recipiente, de migrantes e deslocados, e são as "zonas de origem" para as quais agora se espera que estes últimos regressem. É de especial importância incluir as zonas controladas pela Renamo no âmbito deste estudo, uma vez que grandes áreas das províncias centrais estão fora do controlo directo do governo. Estas zonas contam-se entre as que mais devastadas estão pela guerra, e tendem a ser áreas de negligência e extracção coloniais; têm estruturas políticas e administrativas distintas, assim como extremas dificuldades de produção.

As minhas conclusões baseiam-se em investigações feitas de Setembro a Dezembro de 1993. Foram feitas entrevistas com uma gama de funcionários dos Ministérios e departamentos de Administração Estatal, Agricultura, DINAGECA e Planeamento Físico; também foram consultados representantes administrativos e políticos da Renamo. A maior parte do tempo foi passada a entrevistar chefes, dirigentes locais de partidos políticos, funcionários administrativos e agrícolas distritais, antigos guerrilheiros da Frelimo e outros nas zonas rurais de Sussundenga, Baruè e Macossa.

Um Resumo das Conclusões

O sumário que se segue junta alguns dos argumentos e conclusões da comunicação. Está dividido em duas secções. A primeira incide sobre os padrões de assentamento, direitos de posse e movimentos populacionais no antigo colonato de Sussundenga, estabelecendo comparações com as zonas de Macossa e Baruè; explora a maneira como as repetidas intervenções estatais e as deslocações forçadas criaram uma gama de reivindicações à terra, que actualmente estão fortemente moldadas por um compromisso oficial para com o investimento agrícola privado e a contínua insegurança política. A segunda secção incide sobre os debates respeitantes à autoridade política rural, especialmente a autoridade "tradicional", tanto historicamente como nos termos dos actuais debates sobre a reconstrução política.

A Terra: Consequências da Guerra e da Intervenção Estatal

Dentro da Província de Manica, tanto as pessoas como os investimentos agrícolas privados e estatais estão actualmente concentrados nos distritos centrais de Manica e Gondola, através dos quais passa o Corredor da Beira. Esta concentração reflecte a preponderância dos investimentos coloniais nestas zonas, quão longe os investimentos estatais posteriores à independência reproduziram este padrão e os movimentos e a destruição que se seguiram à guerra mais recente. O corredor funcionava como um refúgio para as pessoas dos distritos circundantes e um lugar relativamente seguro para os investimentos. Durante o período do pós-guerra o controlo contínuo de grandes áreas da província pela Renamo, a destruição das infra-estruturas e as dificuldades de acesso a estas zonas sustentaram em grande medida estes padrões.

O antigo colonato de Sussundenga ilustra tanto as extremas dilacerações da guerra e da intervenção estatal como as poderosas acções contínuas que não obstante formam a actual competição pela terra. No princípio dos anos 60 as comunidades que habitavam terras

reclamadas para o esquema dos colonos foram expulsos, viram os seus direitos reduzidos para o de rendeiros ou foram apertados em zonas virgens de "mato" dentro do colonato. A alguns africanos foi autorizada uma posse condicional em machambas mais pequenas do colonato, as chamadas pequenas empresas. Depois da independência, mudanças dramáticas seguiram-se às intervenções do novo Estado: o colonato foi transformado num mosaico de aldeias comunais, cooperativas agrícolas e machambas estatais. Estas intervenções levaram a mais movimentos populacionais e a novas formas de produção. A partir do princípio dos anos 80 os ataques da Renamo obrigaram a mais outro conjunto de movimentos, à medida que as pessoas se apinhavam no colonato em busca da relativa segurança que este oferecia, enquanto outras fugiam mais para norte, para o corredor ou atravessando a fronteira do Zimbabwe. Muitas das aldeias fundadas muito recentemente foram destruídas ou tornaram-se não locais de desenvolvimento mas medidas de contra-insurreição; no fim dos anos 80 já as machambas estatais tinham praticamente deixado de funcionar. Em 1989 uma intervenção final -- o Programa de Desenvolvimento Rural da Província de Manica (PDRM) -- reconcentrou os deslocados e os habitantes locais em aldeias protegidas militarmente, no norte do colonato.

A combinação da guerra com as intervenções estatais vieram complicar muito mais os direitos à terra. Alguns dos residentes no interior do colonato não o consideravam o seu lar permanente, ao passo que muitos deslocados do próprio distrito o consideravam; alguns baseavam as suas reivindicações à terra em direitos históricos -- os mais comuns dos quais vinham do período posterior ao estabelecimento do colonato e anterior aos movimentos associados às aldeias, a maior parte das quais está actualmente extinta -- enquanto outros reclamavam direitos à terra com base na sua qualidade de membros das cooperativas e aldeias ainda existentes, estando a maioria destes últimos concentrada na sede distrital ou perto desta.

A partir do fim dos anos 80 a política estatal começou mais uma vez a moldar o acesso e os direitos à terra apoiando reivindicações do sector privado. Esta atitude tem sido justificada pela questionável crença na maior produtividade da agricultura do sector privado, reforçada pelo desejo dos membros do Estado de acumular terras e facilitada por um contexto legal e de políticas que não é claro. Os padrões recentes de acumulação dentro do colonato reflectiam tanto as desigualdades nascidas do actual período, especialmente por se basearem no acesso ao Estado, como nos padrões do tempo colonial. Assim, não só os antigos empregados das machambas estatais e outros funcionários do Estado (bem como grupos com um acesso privilegiado ao Estado) foram proeminentes entre aqueles que solicitaram terras dentro do colonato mas também um número significativo de solicitantes veio do sector das antigas pequenas empresas. Propriedades substanciais calharam também a uma família de colonos da época colonial. O que é importante é que foi precisamente naquelas zonas em que estavam concentrados grandes números de pessoas que estava situada a grande maioria de pedidos privados de terras, e por muitas das mesmas razões: tanto os agricultores do sector "familiar" como os do sector privado desejavam segurança, terra de alta qualidade e acesso às infra-estruturas.

Apesar dos argumentos históricos ou outros com que os membros do sector "familiar" apoiavam as reivindicações de terras dentro do colonato, pouco reconhecimento se deu aos seus direitos à terra nas políticas e na prática oficiais. No entanto, o considerável potencial de desalojamento em grande escala tem sido suavizado (ou pelo menos adiado), até certo

ponto, pelos esforços de funcionários distritais para proteger especialmente os direitos à terra das aldeias e cooperativas ainda intactas, assim como uma das aldeias do PDRM. Os mais vulneráveis ao desalojamento eram os residentes espalhados das defuntas aldeias e os deslocados de quem se esperava que fossem para as suas zonas de origem. Ironicamente, alguns dos que tinham sido desalojados pelos portugueses, e mais tarde regressaram ao colonato ao abrigo da política das aldeias, ou como trabalhadores das machambas estatais, arriscavam-se agora a ser mais uma vez desalojados (ou reduzidos ao estado de rendeiros) - - desta vez por interesses privados. A falta duma política clara referente aos direitos à terra (ou o preconceito desta política a favor do sector privado) significava que muitas pessoas eram deixadas em situações de insegurança, que além de inibirem os investimentos também criavam a possibilidade dum conflito. Como as publicações do Land Tenure Center se têm esforçado por indicar, tais condições estão longe de ser as ideais.

A insegurança no acesso à terra também foi afectada por outros factores, principalmente a preocupação sobre o futuro político: o medo dum recomeço da violência se a pergunta sobre "quem deve governar" não for resolvida por meio de eleições era generalizado e moldou as decisões concernentes ao movimento, particularmente porque se referiam a um regresso a zonas que cairam sob o controlo da Renamo. As pessoas adoptaram uma gama de estratégias para lidarem com a insegurança: desenvolveram redes de informações para recolher notícias sobre as últimas condições nos destinos desejados: dividiam famílias, enviando em primeiro lugar aqueles que estavam em melhores condições físicas, for da escola ou desempregados. Estas pessoas tinham maiores possibilidades de caminhar longas distâncias, levar fardos pesados e fazer o difícil trabalho de reconstruir casas e desbravar terras. Outros ficavam nas sedes de distrito e nos acampamentos do tempo da guerra para cuidarem das crianças ou para as manterem na escola, para terem um segundo lar que fosse seguro e, quando possível, para aproveitarem o auxílio. O regresso "a casa" constituia um processo provisório e fragmentário: números significativos de deslocados tinham plantado nos locais originais para a época agrícola de 1993/94, em grande parte porque a sua avaliação da situação política não era optimista, mas também porque estavam preocupados com a falta de serviços e com as minas nas zonas adjacentes, especialmente as que estavam sob o controlo da Renamo, e tinham dificuldades logísticas de deslocação.

Os obstáculos às deslocações complicaram as lutas locais pela terra: a competição pela terra ocorreu não só entre os sectores "privado" e "familiar" mas também em consequência da congestão de pessoas em zonas consideradas seguras à medida que começavam as deslocações a partir das cidades e acampamentos do Corredor da Beira, sedes distritais controladas pelo governo, Zimbabwe ou outras zonas. As concentrações populacionais em zonas de paragem no caminho para os destinos causavam conflitos pela terra dentro do sector "familiar". Este padrão foi observado tanto no norte de Sussundenga como em Baruè. Apesar da considerável capacidade para resolver localmente disputas deste género (geralmente com combinações de chefes, estruturas do partido e o Ministério da Agricultura), a resolução dos problemas mais latos nas suas raízes precisa duma intervenção externa. É o Estado central, e não as comunidades locais, que tem o poder necessário e os recursos para produzir ou facilitar os investimentos nos serviços e infra-estruturas, um sistema institucional e legal claro para resolver as disputas sobre os direitos à terra (um sistema que não seja cego perante a validade das reivindicações históricas ou as vulnerabilidades e desigualdades produzidas pela guerra) e uma isenção política capaz de dar a segurança cuja falta se sente

actualmente. A discussão que se segue aborda aspectos deste último desafio, uma vez que é do domínio das autoridades de nível local.

Autoridade Local: A Administração e a Questão dos Chefes

Baseando-se num debate alargado em círculos governamentais, de oposição e académicos, esta secção aborda ideias sobre autoridade local e suas estruturas, particularmente a autoridade "tradicional". As percepções que as pessoas têm da autoridade local, tal como as que têm sobre os direitos à terra, são moldadas por uma volátil história de guerra, deslocações e intervenção estatal. A superação do que tem sido uma história frequentemente violenta e autoritária, com pouco espaço para a participação e pouca capacidade local para obrigar forasteiros poderosos (um Estado central, grupos armados) a responder pelos seus actos, é de importância crítica para a reconstrução política, e não irá necessariamente seguir-se às eleições que se avizinham.

Durante os últimos anos tem-se dado muita atenção às instituições "tradicionais". A investigação etnográfica e conferências muito divulgadas, sob os auspícios do Ministério da Administração Estatal de Moçambique têm contestado a atitude anterior da Frelimo, que rejeitava o regulado e atacava o "obscurantismo". Em vez disso, a investigação e as conferências argumentam a favor do papel positivo da cultura rural e do reconhecimento da importância da instituição do regulado e de outras que com ela se relacionam para dar coesão social e identidade cultural, legitimar a autoridade e regular as relações das pessoas com o meio ambiente. As análises académicas chegaram a algumas das mesmas conclusões. Escritores como Christian Geffray caracterizaram o Estado pós-independência como uma força autoritária, estrangeira (e profundamente alienatória), sem compreensão das normas culturais e sociais do seu eleitorado rural. A urgência destas interpretações encontra-se em grande medida na premissa de que as intervenções do Estado partidário da Frelimo facilitaram o alastramento da Renamo. Este ponto de vista é reforçado pelos apelos públicos da Renamo a favor das instituições e crenças "tradicionais". Durante os últimos anos estas análises, juntamente com o apoio da Renamo ao regulado, têm militado a favor dum aumento da importância do papel dos chefes na representação, administração e outros aspectos da vida rural.

A minha análise pessoal, embora se baseie nas dos que mencionei mais acima e noutros como eles, difere no ponto de incidência e nas interpretações. Em primeiro lugar eu concentro-me na questão do poder, e não da cultura, principalmente tal como ele se exprime na relação entre o Estado (ou outros grupos poderosos, como os combatentes armados) e as autoridades locais. É claro que a cultura faz parte deste relacionamento, mas não como um corpo imutável e incontestado. Em vez disso, eu argumento que foi e continua a ser um objecto de negociação e um portador de interesses de grupo, uma importante razão para contestação dentro de comunidades e entre estas e o Estado ou forças militares. Os actuais debates tendem a apresentar a cultura rural e o regulado como historicamente estáticos, romanticamente devotados à manutenção dum conjunto incontestado de normas sociais, fortemente opostas à intrusão estrangeira de coisas "modernas". Em segundo lugar, argumento a favor duma análise mais matizada da interacção do Estado com autoridades locais. O êxito do Estado, ou a sua falta de êxito, na mobilização dum eleitorado a favor das suas políticas, a sua capacidade para fazer vigorar políticas, as dificuldades criadas pela sua necessidade de legitimidade, tudo isto precisa de ser cuidadosamente avaliado ao nível

da prática. Vou ponderar sobre o primeiro ponto antes de me virar para esta segunda questão.

As histórias dos distritos em consideração ilustram o dinamismo e a mutabilidade das instituições "tradicionais" e da cultura rural. Nos séculos XVIII e XIX houve reinos que ascenderam e cairam; dinastias mais pequenas foram transformadas por guerras civis e migrações; as intervenções do Nguni de Gaza e dos detentores de prazos foram particularmente dilacerantes para as instituições políticas locais, enquanto tendências económicas como a expansão da migração do trabalho pôs em processo mudanças de longo prazo. Teria sido uma raridade encontrar unidades culturalmente discretas e homogéneas nas quais existissem normas e valores num estado incontestado. Em vez disso, as transformações das noções de comunidade política, na organização da autoridade, na identidade e na língua constituiam a norma. No tempo colonial os usos feitos do regulado precisaram de mais adaptações: as possibilidades de migrações ou rebeliões abertas eram limitadas; o regulado foi subordinado a um Estado central e incorporado como uma categoria inferior duma hierarquia administrativa; estruturas de autoridade foram formalizadas (até certo ponto), os seus nomes foram mudados e foram-lhes dadas novas obrigações. Ao lado das sevícias diárias da administração portuguesa, os portugueses também apoiavam as cerimónias para fazer chover, e faziam concessões limitadas aos chefes. A combinação de práticas autoritárias com o apoio a certos aspectos da "tradição e a interdependência que se criou entre chefes e o Estado deixaram uma herança duradora para o período pós-independência.

Com o alastramento da guerra pela independência, os chefes mais uma vez desempenharam um papel no conflito armado -- no que se refere às zonas em consideração, este foi particularmente o caso em Macossa. Os guerrilheiros da Frelimo viam nos chefes influentes mobilizadores e mediadores, como fontes de sabedoria sobre a ecologia local, a religião e os rituais que eram importantes para a sua sobrevivência, "os melhores políticos". Eles tentavam recrutar anciões influentes e, quando conseguiam, o regulado era mais uma vez transformado, funcionando como atrelado das estruturas militares da Frelimo nas capacidades logísticas e espirituais. Por seu turno, os portugueses viam nos chefes e nos seus subordinados um meio de manter o controlo sobre as populações e de manter a lealdade destas. Os chefes reagiram de maneiras diferentes às pressões da guerra, tanto como apoiantes dos guerrilheiros como na qualidade de colaboradores. Contudo, a recompensa foi pequena para aqueles que se puseram do lado dos guerrilheiros por pensarem que o objectivo da guerra era substituir a governação portuguesa.

Não foi feita qualquer distinção entre os chefes depois da independência: em vez disso, uma política comum condenou-os a todos (assim como a outros classificados como colaboradores) a ser excluídos de cargos políticos. Os chefes eram duplamente ofensivos para o programa radical de modernização da Frelimo, sendo representantes do "obscurantismo" rural e colaboradores. Nos comícios em todos os distritos estudados dizia-se aos chefes que eles tinham "as ideias de Caetano nas suas cabeças", e que eles não existiam. O desejo de excluir a elite política rural do tempo colonial dos cargos não carecia dum apoio local; e em muitas zonas as novas estruturas da Frelimo não foram consideradas uma imposição indesejada. No entanto, houve pouco apoio a muitas das políticas da Frelimo; também foi pouco o apoio dado ao rápido (re)estabelecimento duma cultura política autoritária que proibia o debate sobre os aspectos mais básicos da vida das pessoas -- quando e como é que elas deviam viver e cultivar o solo, as suas lutas contra a feitiçaria e a inveja.

As políticas consideradas particularmente egregis (como tem sido muito notado noutros trabalhos) foram a supressão das avenidas para retrocesso contra a feitiçaria, resultantes do ataque contra o "obscurantismo" e das aldeias comunais.

O governo-partido da Frelimo não era, no entanto, tão monolítico ou hegemónico que fosse invulnerável à necessidade de compromissos localmente negociados como meio de segurar a sua legitimidade e aumentar a sua capacidade administrativa. A nível local, o compromisso era na realidade corrente, jogando com as crenças frequentemente compreensivas de funcionários, e com o enfraquecimento progressivo do governo sob pressão da oposição local, do declínio económico e da guerra. Especialmente importantes na interacção contínua de funcionários do governo, secretários do partido e chefes eram os acordos que permitiam a continuação das cerimónias propiciatórias de chuvas. Nas circunstâncias, não era surpreendente a crescente confiança dos dirigentes locais (tanto secretários da Frelimo como chefes) no discurso tradicionalista para criticar e constranger o governo: inspirou-se nos precedentes portugueses, nas crenças e compromissos de funcionários locais, no enfraquecimento de estruturas da Frelimo, em utilizações que a Renamo e a Frelimo fizeram da "tradição" durante a guerra. O recurso a uma crítica tradicionalista não brotou de oposição entre comunidades rurais imutavelmente tradicionais e um governo modernizador: outrossim, era a crítica mais efectiva da implementação autoritária de políticas geradas a nível central e profundamente defeituosas, uma rejeição não da modernização *per se* mas de modernização falhada e coerciva no contexto de tentativas para (re)afirmar o controlo local sobre processos fulcrais da vida rural.

A subida de Chissano ao poder em 1986 levou a um reconhecimento oficial mais aberto das tendências locais para a tolerância. Em anos recentes, os chefes têm sido frequentemente (embora de maneira variável) reconhecidos como autoridades judiciais, como tendo autoridade limitada sobre a terra, como as pessoas apropriadas a consultar em casos tais como surtos inexplicáveis de doença. Negociação e reconciliação a níveis locais eram com frequência vistos muito positivamente; frequentemente eram bem sucedidos esforços para resolver disputas e problemas através da reunião de uma gama de autoridades locais. No decurso da investigação, secretários locais da Frelimo, membros de conselhos executivos de localidade e chefes, falaram todos acerca da cooperação crescente e dos benefícios que trazia. Os chefes também tomaram unilateralmente iniciativas, que foram vistas como positivas, de pedir aos ancestrais que trouxessem o fim da guerra, que celebrassem a paz e promovessem a reconciliação.

Mas também havia uma tendência contrabalançadora que se baseava nas tradições portuguesas de governo indirecto, e que atraía tanto os chefes como os funcionários. Os funcionários estabeleciam os chefes como reforçadores da política do governo, ao passo que os próprios chefes procuravam o apoio do governo nas lutas locais e de modo a apoiar a sua autoridade e estatuto. No que respeita aos primeiros, os funcionários eram motivados para envolver chefes numa capacidade semi-oficial não só pelo reconhecimento de que as políticas anti-obscurantistas tinham sido destrutivas e impopulares, mas também pela necessidade de aliados locais efectivos no cumprimento de políticas. Nesta capacidade, o papel muitas vezes construtivo na resolução de disputas sobre a terra, por exemplo, poderia tomar uma implicação bastante diferente: houve um caso em que os funcionários locais pediram a um chefe que ajudasse a desalojar agricultores "familiares" de terra "privada" --ou seja, que servisse o governo, e certos fins económicos, num papel tradicional inventado.

Pela sua parte, os chefes procuraram utilizar passos do reconhecimento oficial para entrar em outras lutas --assim como o governo podia utilizar os chefes em defesa de certos interesses, também os chefes podiam utilizar o governo. Para dar um outro exemplo que envolve o acesso à terra, a abertura relativa a reclamações "tradicionais" permitiu aos chefes tentar implementar proibições de uso da terra em zonas definidas como sagradas, de maneira mais aberta embora ainda a título experimental. Este tipo de iniciativa não é simplesmente a expressão de uma cultura rural em ressurgimento; representa reivindicações de poder e controlo sobre recursos por grupos específicos, normalmente linhagens autóctones; ameaça os interesses, neste caso o acesso à terra, de outros, frequentemente deslocados ou outros designados por "forasteiros".

O reconhecimento pelo governo do regulado não vai necessariamente transformar as relações de poder entre as comunidades locais e o governo: na verdade, uma intervenção forte do governo ao lado do regulado corre o risco de silenciar o debate emergente, de desequilibrar um equilíbrio frágil que está agora a emergir (nas zonas controladas pelo governo) entre as estruturas da Frelimo e as autoridades "tradicionais". Criar um quadro administrativo e político que possa acomodar a solução de conflitos, representar diversos círculos eleitorais e mediar efectivamente com um governo central exige uma solução mais complexa e sútil do que uma aliança re-emergente entre as autoridades oficial e tradicional.

Se as zonas controladas pelo governo enfrentam obstáculos na reconstrução de instituições locais responsáveis, no asseguramento de acesso à terra e serviços para a maioria, estes são desafios muito mais graves nas zonas sob controlo da Renamo. Nestas zonas, as muitas vezes apenas recentemente estabelecidas estruturas da Frelimo foram com muito maior sucesso do que os regulados o tinham sido sob administração da Frelimo. Uma hierarquia "tradicional" (re)tomou o lugar cimeiro, sem que isso fosse surpreendente dada a falta de alternativa, e o desafio directo que tal atitude pôs à ideologia da Frelimo. Embora a marca de tradicionalismo da Renamo envolvesse a criação de estruturas novas, renomeando cargos mais antigos, e pondo a seu cargo tarefas de apoio ao seu esforço de guerra, isso não foi entendido pelos chefes entrevistados em Macossa como um desvio dramático das práticas políticas anteriores. Como um deles disse, "Todos alteram os nomes, como os portugueses e a Frelimo", um comentário que indica a regularidade de convulsões sociais.

Mais importantes tanto para o descontentamento como para a transformação foram as exigências da Renamo, durante a guerra, de comida e trabalho, o último na maior parte das vezes para carregamento, a dizimação da economia local (Macossa perdeu quase completamente o acesso a mercados, artigos comerciais e uma economia de rendimento), e as deslocações e isolamento provocados pela guerra. A administração da Renamo foi extractiva e violenta, criando ou exarcebando um clima de medo e coerção que era mediado por chefes e outros (frequentemente invocando a autoridade espiritual), apenas com sucessos variáveis. Além disso, as estruturas de regulado estavam gravemente rompidas: muitos chefes (juntamente com outros) fugiram depois da chegada da Renamo a Macossa ou foram "recuperados" na altura em que Macossa foi retomada por pouco tempo em 1987. Embora a Renamo concentrasse os seus raptos nos chefes (bem como em médios influentes) no vizinho Baruè, controlado pelo governo, as suas fileiras continuaram vazias. De maneira importante para os chefes, tanto dentro como fora das zonas da Renamo, a ocupação pela Renamo de regiões sagradas para propiciar chuva --o Monte Canda na Gorongosa, a Montanha Ma'ate em Sussundenga-- rompeu peregrinações regionais a médios poderosos que

foram eles próprios apanhados pela guerra (embora fossem com frequência capazes de criar ilhas de autonomia). Estas rupturas foram consideradas pelos chefes como tendo sido críticas em provocar a seca; a seca foi de facto a chave para minar a Renamo, tanto logística como ideologicamente.

Desde a assinatura do acordo de paz, a Renamo tem feito esforços para transformar a sua administração do tempo da guerra. Acima do nível dos chefes, a administração da Renamo imitou as hierarquias do modelo da Frelimo, com hierarquias de localidade, distrito, provincial e nacional, para serviços, bem como para quadros de funcionários políticos. Estas estruturas, no entanto, tinham orçamento extremamente baixo, de muito recente criação (com frequência operadas por jovens recrutados nas zonas urbanas), variáveis na sua qualidade e eficiência e, na altura da investigação, sujeitos a desafios de uma presença militar ainda poderosa. A falta de apoio material à administração ameaçava os esforços da Renamo para construir a legitimidade, exigia extracção continuada da população civil e inibia os esforços de re-estabelecer os mercados e serviços tão críticos tanto para a reconstrução económica como para o regresso dos deslocados às zonas da Renamo. Os chefes continuaram a desempenhar um papel importante na administração, reflectindo a ideologia tradicionalista da Renamo mas também o facto de que a sua administração era também mal adequada para enfrentar outros desafios levantados pelo tempo de paz: por exemplo, o regresso a zonas da Renamo de reclamantes ao cargo de regulado, que tinham sido deslocados pela guerra, era uma causa de tensões. Não é claro como ou se tais pessoas serão incorporadas nas estruturas existentes; os caminhos para debate destas questões estavam dolorosamente limitados. Pode especular-se que desafios serão postos pelo eventual regresso de antigos secretários da Renamo.

A história e constrangimentos actuais à administração e participação política nas zonas da Renamo precisam de reconhecimento no processo de reconstrução. Não será possível aplicar uma fotocópia de projecto através de regiões tão diversas. Ao contrário do que acontece nas zonas do governo, havia pouca base para compromissos negociados entre as diversas autoridades políticas; o medo ainda estava entranhado. As oportunidades de participação e responsabilização eram estreitas, ao passo que os desafios da reconstrução económica faziam que as zonas controladas pelo governo parecessem prósperas. São desesperadamente necessárias medidas que permitam expansão de representação local, mudança mais profunda para administração por civis e influxo de recursos com os quais reconstruir infra-estruturas e serviços. Um primeiro passo importante nisto será destruir as barreiras entre as zonas do governo e da Renamo, um passo que vai exigir a construção de confiança entre funcionários locais e nacionais da Renamo e da Frelimo, bem como um debate de maior alcance sobre o futuro da autoridade política e administrativa local.

A Questão de Posse e Conflitos da Terra em Angónia

Por

Julieta Eliseu

Sumário: Esta comunicação discute os resultados da investigação feita no distrito de Angónia sobre a posse da terra e os conflitos pela mesma, com uma referência especial ao sector camponês. Durante a guerra, as terras abandonadas pelo ex-CAIA e algumas famílias camponesas no distrito de Angónia foram distribuídas a alguns privados e a deslocados para uso temporário. No entanto, os direitos de posse sobre elas nunca foram devidamente esclarecidos, o que resultou em conflitos quando os donos as exigiram. A autora descreve os conflitos sobre a terra que envolvem agricultores camponeses e privados e camponeses e deslocados, assim como as tentativas das estruturas formais e informais para resolver estes problemas. A autora recomenda que o papel das autoridades tradicionais seja reconhecido e incorporado na resolução dos conflitos e nos processos de tomada de decisões, e que o programa para a criação e titulação das áreas ocupadas seja analisado

Introdução

O presente trabalho expõe os resultados da pesquisa feita no distrito da Angónia sobre a posse e conflitos de terra, com particular referência do sector camponês.

Durante o período da guerra, as terras abandonadas pelo ex-CAIA e algumas famílias camponesas no distrito de Angónia, foram distribuídas aos privados e deslocados para uma utilização temporária. Porém, os direitos de posse da terra entregue, que na altura foram considerados temporários não foram devidamente esclarecidos apenas se tomava em consideração o factor segurança. Esta situação esta a gerar alguns conflitos de terra, pois os possuidores da terra em regime temporário não desejam abandonar as áreas, mesmo com reivindicaçãos dos legítimos proprietários.

Contudo, as estruturas formais e informais têm procurado solucionar estes problemas. Uma das medidas tomadas pelo distrito é de não autorizar a emissão de título de uso e aproveitamento da terra, que esteja em litígio. Esta medida está a ser implementada para privados, já que são eles que pretendem legalizar as suas terras, e também se mostram relutantes para cederem as terras reclamadas, alegando terem invertido muito dinheiro para o melhoramento dos solos.

Foram reportados conflitos de terra envolvendo camponeses e privados em terras agrícolas e terras sagradas. Regra geral, o primeiro tipo de conflitos ocorre nas terras e vizinhas do ex-CAIA, devido à falta de reconhecimento por parte dos novos tenentes da terra do ex-CAIA dos limites anteriormente estabelecidos entre a empresa e os camponeses.

Outro tipo de conflitos de terra tem surgido entre os camponeses e deslocados devido à guerra e o plano de aldeificação das zonas rurais levado a cabo pelo governo colonial e pelo governo actual. Pelo facto de muitos deslocados pretenderem regressar às suas antigas zonas então ocupadas por outros interesses.

Em Moçambique, os conflitos de posse da terra têm sido reportados desde a ocupação colonial, quando da expropriação das terras dos camponeses pelo governo colonial e mais tarde após a independência. Com a independência, muitos camponeses pressupunham readquirir as suas terras; porém, contrariamente a estes pensamentos as terras então abandonadas pelos colonos portugueses foram tomadas pelo estado que as passou para uma gestão estatal criando grandes empresas estatais agrárias e cooperativas agropecuárias, com vista a promover um desenvolvimento rápido nas zonas rurais. Mais tarde, as terras ocupadas pelos privados antes da guerra terminar, as quais distribuídas para uma utilização temporária por estruturas distratais que têm a responsabilidade pela terra, mas hoje tidas como definitivas.

Após assinatura dos acordos de paz em 1992, muitos camponeses regressam para as antigas zonas de origem com intenções de recuperar as terras usurpadas tanto no tempo colonial como no tempo actual. Estas ocupações e o aumento do número de pedintes da terra nas zonas rurais após o cessar fogo aliada à falta de transparência dos mecanismos para o acesso à terra e a ausência da garantia dos direitos de posse da terra distribuída, têm sido considerados como principais factores que concorrem para o surgimento de conflitos de terra no distrito de Angónia.

Angónia se localiza a norte do país, na província de Tete, ao longo da fronteira com o Malawi. Segundo dados da Comissão Nacional do Plano, tem uma extensão de 3437 km2 e a população se estima em 98093 habitantes residentes, equivalente a uma densidade populacional de 28 hab/km2 e até 1993 possuí cerca de 203230 regressados. Pensa-se que o número da população terá aumentado por causa dos movimentos de chegada de pessoas refugiados noutros países que estão a se verificar até hoje.

A pesquisa foi conduzida em três fases: Março de 1993; cinco meses depois do cessar fogo em Moçambique, Janeiro de 1994 e Fevereiro de 1994. Antes da equipa ir ao campo foi recolhida toda informação disponível sobre as questões de terras no distrito de Angónia e foram realizados vários contactos com pessoas que tenham efectuado um trabalho directo ou indirectamente ligado às terras em Angónia. Em campo, a pesquisa centrou-se nos processos de reocupação e distribuição de terras para as populações residentes (nascidos nestes locais) e deslocados (nascidos noutros locais), nos tipos de direitos de posse da terra e conflitos de terra.

A selecção dos locais teve em consideração a sua importância socio-económica para o país e a sua localização junto à fronteira e da Vila Ulongue, identificadas como zonas de maior concentração populacional e geralmente onde ocorrem o maior número de conflitos de terra. A pesquisa foi efectuada em três locais seguintes:

1- Aldeias e campos à volta da vila Ulongue e ao longo da estrada entre Ulongue e Dedza;

2- Terras à volta do ex-CAIA no zona de M'Languene;

3- Terras à volta do posto administrativo do Domue e antigas terras do ex-CAIA (Complexo Agro-Industrial de Angónia).

O estudo abrangeu mais do que 200 intervenientes da terra nomeadamente:

- Camponeses residentes
- Repatriados
- Deslocados
- Agricultores privados
- Autoridades informais
- Autoridades formais
- Extensionistas
- Representantes de ONG's

Em campo foram feitas discussões em grupos entre os camponeses e a equipa de pesquisa, procurando-se em todas as ocasiões uma maior participação dos camponeses e mapeamento dos locais visitados com a participação da comunidade local.

Posse da Terra em Angónia

Período Anterior à Independência

A região de Angónia estava ocupada por agricultores portugueses, que estavam espalhados por toda área explorando as melhores terras, e por populações nativas que estavam confinados às terras menos produtivas. Uma parte desta população foi forçada a abandonar as suas zonas de origem para os novos lugares escolhidos pelo governo colonial dentro do plano de aldeificação das zonas rurais. E com a delimitação definitiva da fronteira por volta dos anos 48, as autoridades portuguesas proibiram a utilização destas terras por parte da população Malawiana para depois serem redistribuídas aos colonos portugueses. Esta situação criou um descontentamento no seio da comunidade local pois, os Malawianos tratavam-se de seus parentes. A fronteira com a República do Malawi consiste numa separação artificial, desde os tempos passados até actualmente estes dois povos têm fortes relações socio-económicas. O Malawi tem sido citado como o principal consumidor dos produtos agrícolas da região de Angónia e em contra partida esta zona depende fortemente do Malawi no que respeita aquisição de bens de primeira necessidade.

A terra pertencente às populações nativas e as suas relações de produção estavam reguladas pelos princípios das sociedades matrilineares. Nesta sociedade a terra é considerada propriedade da mulher assim como os filhos. Atribuição de terras para os novos casamentos na família é feito pelo tio materno da família da mulher. Quando da expropriação das terras dos camponeses, estas tradições foram respeitadas pelo governo colonial e as populações estavam sempre organizadas em regulados. A distribuição das terras e resolução dos conflitos vários, obedecia à hierarquia da estrutura tradicional apresentada no esquema 1, o que não aconteceu após a independência do país embora, nunca tenha cessado o funcionamento destas autoridades, elas ficaram muito enfraquecidas.

ESQUEMA 1

Organização social: O caso da aldeia
Calomue - Angónia

AUTORIDADE	FUNÇÃO
FUMO	Distribuição de terras para interesses extra-comunitários.
NDUNA	Conselheiros do FUMO (régulo) para questões várias
CHUANGA	Distribuição de (chefe da aldeia) terras e resolução de conflitos na aldeia
NHAKWAWA	Distribuição de (chefe da aldeia) terras e resolução de conflitos n a aldeia
GONZOUE	Distribuição de (chefe da família) terras e resolução de conflitos da aldeia

De 1975 Até 1992

Com a Independência, a maior parte dos agricultores portugueses abandonaram as terras e o governo tomou conta destas terras e passou a uma gestão estatal criando a grande empresa estatal, o complexo Agro-Industrial de Angónia (CAIA) com uma área total de aproximadamente, 22.000 hectares, e cooperativas de produção agropecuária, não abarcando contudo as terras ocupadas pelos camponeses.

A partir dos anos 84, o CAIA entra em falência apontando-se como o motivo fundamental a guerra movida pela RENAMO. Com a intensificação da guerra, os trabalhadores e os camponeses abandonaram as terras e as aldeias e fugiram para o Malawi. Nesse período as terras estavam inutilizadas, exceptuando-se certas ocupações que aconteciam por alguns camponeses refugiados que se arriscavam a ir fazer agricultura nas terras localizadas junto à fronteira.

Ocupações sérias aconteceram a partir dos anos 87/88, em terras então abandonadas quer pelo CAIA quer pelos camponeses, por agricultores privados provenientes da vila Ulongue e da cidade de Tete, que as exploravam com posicionamento de forças de protecção particulares (milicianos). Estas ocupações foram autorizadas pelas estruturas distratais na base de utilização #temporária mas sem o devido esclarecimento na altura da entrega, o que levou a que muitos privados invertessem nestes terrenos.

Hoje estas ocupações constituem focos para ocorrência de conflitos de terra à medida em que os camponeses, legítimos possuidores da terra, retornam às zonas de origem.

No posto administrativo de Domue um privado emergente foi obrigado a desocupar terras que pertenciam aos camponeses depois de ter invertido muito dinheiro para as operações de campo e melhoramentos da terra.

De 1992 Até Hoje

Com o fim da guerra assiste-se a um retorno massivo das populações para as antigas zonas de origem ou a escolha. O crescimento natural da população aliado ao facto de algumas populações de outras zonas se fixarem nestas zonas, gerou um fenómeno novo que é a escassez de terras.

Na aldeia de Calomue (aldeia fronteiriça da zona de Dedza), a comunidade local delegou o FUMO (régulo) para encetar esforços junto estruturas distratais para obter autorização para a distribuição das terras abandonadas pelos colonos portugueses que até então permanecem intactas. Outra tarefa que o régulo suporta, é de contactar outras estruturas tradicionais como é o caso da aldeia Tchabualo (uma aldeia vizinha) que possuem terras livres para o seu empréstimo para a utilização das populações que não têm terras para fins agrícolas.

Na aldeia de Monequera, localizada no posto administrativo de Domue, a situação que se vive é completamente diferente, os camponeses desta aldeia incluindo os seus chefes tradicionais não mostram nenhum interesse em compartilhar a terra tanto com os deslocados devido à política de aldeificação das zonas rurais levadas a cabo pelo governo colonial e pelo governo da FRELIMO como os deslocados pela guerra que pretendiam se fixar. Assim, os camponeses que não possuem na zona terras vêem-se obrigados a percorrer longas distâncias à procura de zonas virgens para se instalarem ou recorrem as zonas sob o controlo da RENAMO com vista a encontrar uma parcela de terra.

A maior parte dos camponeses entrevistados em todos os locais estudados constataram que os problemas relacionados com a re-ocupação das terras bem como o acesso à terra para os deslocados, repatriados e privados emergentes, são tratados em regra pelas autoridades informais e formais segundo o esquema nr. 2.

ESQUEMA 2

Processo para o acesso à terra e resolução de conflitos: Caso da Angónia.

Pedinte de Terra	Ponto de Interucao para o processo de resolucao de conflitos
Gonzoue	Nhakwawa(tio Materno)
DDA	Administrador Distrital
SPG Cadastra	DDA
Governador Provincial	DDA

Conflitos de Terra

- Em todos os locais estudados, foram reportados a existência de conflitos envolvendo os camponeses e privados.

Os entrevistados nas aldeias de Bachone e Chipala localizadas em M'Languene constataram a existência de muitos conflitos de terra, destacando-se aqueles que envolvem os privados e camponeses em terras agrícolas e terras sagradas.

O primeiro tipo de conflitos ocorre em terras do ex-CAIA, onde os novos interesses privados não respeitam os limites anteriormente estabelecidos. Os camponeses entrevistados afirmaram que estas ocupações aconteceram durante o período da guerra altura em que eles tinham abandonado as terras; e apesar destes problemas estarem canalizados até às estruturas distratais ainda não estão resolvidos exceptuando-se poucos casos onde a resolução foi encontrada entre o privado e as estruturas informais locais com a participação da própria comunidade.

O segundo tipo de conflitos é aquele que surge devido ao desrespeito das terras sagradas que em parte é movida pelas estruturas que atribuem as terras que desconhecem estes lugares. Na zona de M'Languene foi reportada a ocorrência de uma manifestação violenta entre os camponeses e um privado que expandiu as suas explorações agrícolas até ao cemitério. Esta questão foi canalizada para o tribunal distrital infelizmente ainda não foi resolvida. É tradição nesta região a existência de terras reservadas para fins de cultos e cemitérios por cada aldeia.

No posto administrativo de Domue a situação é semelhante embora com relevância para os conflitos de terra entre privados e camponeses em terras agrícolas. Esta situação conflituosa começa com o processo de aldeificação nestas zonas durante o período colonial,

o qual as populações foram concentradas em certas regiões longe das suas terras, o que culminou com a implantação das aldeias comunais criadas pelo governo actual após a independência.

Estas populações durante a guerra abandonaram estas aldeias para o Malawi. A partir dos anos 87/88 as terras pertencentes aos pequenos proprietários começaram a ser ocupados pelos privados emergentes com direitos de uso temporários, autorizados pelas estruturas do posto mas sem o devido esclarecimento atempado. Com a repatriação iniciada em 1991/92, aliado ao facto das autoridades distratais emitirem um comunicado sobre o processo de reassentamento das populações através da escolha livre do local a habitar, aconteceu porém, que as populações regressadas em vez de optarem para as aldeias comunais onde possuiam pequenas parcelas de terras, optam para as suas antigas zonas de origem, e nalguns dos casos ocupadas pelos privados. Isto está na origem de conflitos entre os agricultores privados e camponeses.

As estruturas formais contactadas a nível do posto e distrito defendem que perante este problema de terras que existe no distrito não se autoriza a legalização das terras para os requerentes que regra geral tratam-se de privados emergentes, exceptuam-se aqueles casos em que os privados haviam ocupado as terras há bastante tempo e neste caso tendo sempre em consideração a opinião das estruturas tradicionais locais e da própria comunidade.

Tanto os privados como os camponeses entrevistados acusaram as autoridades formais envolvidas no processo de resolução de conflitos (esquema 2) de serem bastante parciais ora aparecem a protegerem os privados e outros interesses e ora a protegerem os camponeses, conforme as circunstâncias. Por sua vez os camponeses afirmaram que canalizam os seus problemas regra geral, para as autoridades tradicionais (ver esquema 2) que lhes aspiram confiança e garantem uma maior segurança de posse da terra.

Recomendações

O papel das autoridades tradicionais na gestão da terra e resolução de conflitos, deveria estar clarificado e reconhecido a nível local (Distrito, Posto Administrativo e Aldeia), por forma a descentralizar o processo de tomada de decisão que envolvam directamente interesses locais.

Deveria-se analisar o programa de criação e titulação de áreas ocupadas e expansão do sector camponês, que está a ser implantado na província de Manica, com vista a expandir para outras regiões do país. Embora à partida o método pareça que vai aumentar as diferenças entre o sector camponês e outros, pensa-se que constitui uma vantagem, a protecção das terras dos camponeses contra interesses vários.

A Lei da Terra de Moçambique
Contradições no Seio do Quadro Legislativo

por

Jennifer Garvey
Consultora, Land Tenure Center

Resumo: Esta comunicação discute contradições existentes dentro do quadro legal da terra em Moçambique e o impacto negativo destas contradições no sector da agricultura familiar. A autora argumenta que a estrutura da actual lei de terras resulta em menos segurança e maior conflito para os pequenos proprietários. A autora discute problemas que derivam da incapacidade do Governo para implementar a lei actual, a falta de mecanismos de solução de conflitos e a desapropriação da terra enfrentada pelos pequenos agricultores como resultado de inconsistências legais. A autora instiga a descentralização e uniformidade na emissão de títulos, presunção a favor dos ocupantes da terra contra os detentores de títulos escritos, e a revisão do quadro de posse da terra.

Introdução

Na presente intervenção, eu pretenderia demonstrar como as contradições no seio do quadro legal existente para a terra em Moçambique conduzem frequentemente a resultados anómalos ou injustos, com a consequência de que o objectivo declarado na Lei de Terras, que é proteger em especial os direitos à terra de 90% da população que cultiva o solo no sector familiar, é muitas vezes frustrado.

Ao apresentar esta análise, não é a minha intenção que ela fosse tratada como definitiva nem conclusiva. Em vez disso, o meu objectivo era levar a uma discussão e a análise das questões e perguntas levantadas.

Há cerca de três meses, na edição de 13 de Março do jornal semanal "Domingo", houve um artigo que falava duma cooperativa na província de Manica que tinha "perdido" 200 dos 300 hectares iniciais que a cooperativa tinha estado a cultivar a favor dum oficial do exército. A cooperativa tinha submetido o seu pedido de título sobre a terra cerca de quatro anos antes. O oficial afirmou que tinha um título sobre a terra, o qual lhe havia sido concedido pelo governo provincial. Depois de visitar a cooperativa e entrevistar os seus membros, o jornalista dirigiu-se ao gabinete provincial da DINAGECA para determinar qual era realmente a situação do título relativo a esse terreno. O funcionário da DINAGECA reconheceu que a cooperativa tinha de facto submetido um pedido, mas que ainda faltava alguma documentação. Houve uma discussão inconclusiva sobre se a cooperativa tinha ou não sido informada destas exigências. Em seguida o jornalista perguntou sobre o título que o oficial alegava possuir. A resposta do funcionário da DINAGECA a esta pergunta foi

muito clara. A afirmação era absolutamente falsa porque até à data não tinha sido dado qualquer título sobre a terra em toda a província de Manica.

Esta história demonstra de três maneiras como não é funcional o sistema de posse de terras em Moçambique tal como está determinado pela Lei de Terras e o seu Regulamento:

Em primeiro lugar, a razão mais simples e menos controversa é a quase total falta de capacidade administrativa para implementar a lei conforme os procedimentos, direitos e obrigações definidos; há uma falta, especialmente nos distritos e nas províncias, de topógrafos e agrimensores para fazer a agrimensura e demarcação, que constituem um requisito legal para a emissão de um título; não há funcionários administrativos em todos os distritos, e de certeza que não os há nas localidades e postos administrativos, e nos sítios em que os há pode muito bem faltar papel, ou máquina de escrever, ou uma secretária, ou haver dificuldade de acesso à zona em que se encontra a terra, etc.

Dois exemplos ilustrativos: uma equipa de agrimensores não conseguiu completar as suas demarcações porque havia minas na zona; embora a zona estivesse programada para a desminagem, o acesso foi impedido devido às chuvas e ao crescimento excessivo das plantas. Outro caso: depois de passarem duas semanas a lutar contra capim de dois metros de altura e vegetação do mato, os agrimensores estavam quase a desistir e a esperar pela época seca e pelas queimadas quando descrobriram que estavam no sítio errado: as coordenadas não condiziam com a descrição física.

A segunda razão pela qual o quadro legislativo não é funcional é a falta de mecanismos e infra-estruturas para a resolução de disputas; se houver uma disputa entre dois camponeses, ou entre uma companhia e um camponês, ou entre um camponês e uma entidade governamental, onde é que ela é resolvida, e em que base? O deslocamento populacional devido à guerra, seca e urbanização rompeu as estruturas da autoridade tanto tradicional como civil. Por exemplo: se as partes envolvidas na história do jornal quisessem ir para tribunal e se tivessem fundos para os transportes e as taxas dos tribunais, não haveria assistência legal nem tribunais a funcionar ao nível distrital em todos os distritos da província de Manica -- uma situação que também caracteriza as outras províncias. No caso das autoridades tradicionais, quem é reconhecido por quem como a autoridade legítima? As linhas da autoridade tradicional são muitas vezes confusas, não só por causa das intervenções das autoridades civis coloniais e do pós-independência mas também por causa das rupturas causadas pela guerra e a deslocação das populações.

Finalmente, o ponto de importância mais imediata: as pessoas que estão de facto a utilizar e a ocupar a sua terra podem perdê-la.

Talvez haja um quarto aspecto que esta história reflecte: o facto de não ter sido emitido praticamente nenhum título como tal. O ouvinte notará as duas classificações que eu fiz. A frase "não foi emitido praticamente nenhum título" reflecte o facto de, duma população adulta de cerca de 8 milhões, talvez terem realmente sido emitidos alguns milhares de títulos; e a frase "nenhum título como tal" reflecte o facto de haver muitas autorizações emitidas pelos governos provinciais e respectivos ministérios, manifestos emitidos por postos administrativos e administradores de distritos, et cetera, mas só foram emitidos alguns

milhares de títulos; mas mesmo este número é apenas uma estimativa porque não há estatísticas coerentes.

Esta introdução sugeriria que eu concordo com aqueles que dizem: "Temos uma boa lei, uma lei adequada, mas não está a ser implementada por causa da guerra, por causa da economia, por causa do grau de analfabetismo..."

A presente intervenção argumenta que de facto não é uma lei adequada; na melhor das hipóteses está ultrapassada, e na pior as suas provisões e a própria estrutura são vagas e contraditórias, com o resultado de quanto mais é implementada mais conflitos surgirão, e não menos. E como paralelamente falta uma estrutura de resolução de disputas, é muito possível que venham a ser usadas a violência e a força para resolver esses conflitos.

Atendendo a que esta lei não reconhece a posse como a base e fundamento nos quais está construído a estrutura dos direitos reais, embora dê a entender que protege e garante o acesso à terra de 90% da população que depende dessa mesma terra para o seu sustento básico, o resultado é que a utilização e ocupação da terra por estes 90% da população é inseguro e desprotegido.

As leis, como princípio legal geral, derivam de e obtêm a sua legitimidade das práticas quotidianas reais dos membros duma dada sociedade. Em alternativa, as leis derivam da imposição da força e são mantidas por ela.

Neste aspecto da legitimidade das leis, Marcello Caetano diz o seguinte no seu manual básico sobre Direito Administrativo:

> Na verdade, é pretencioso que a lei pretende evitar o costume; a **autenticidade** *(ênfase no original)* social deste, resultante da espontaneidade das forças que motivam o seu aparecimento e a sua imposição, obriga a quem considere o problema, isento de preconceitos de escola, a reconhecer o seu valor normativo. Se os juízes e as autoridades de um país se convencem, com o comum das pessoas, que certa lei é obsoleta (por exemplo) não há teorias escolásticas que a façam aplicar.
>
> ....
>
> O que no direito público moderno tem havido (e com frequência) é casos de revogação tácita de leis escritas cuja doutrina é incompatível com a Ordem política ou social nascida de uma revolução ou com os hábitos e mentalidades dominantes na sociedade para que foram feitas.

Esta descrição é relevante para o quadro legal para o uso da terra em Moçambique, onde existe uma discrepância conceitual entre os costumes, a prática e as leis formais. No entanto, além desta discrepância conceitual também há várias lacunas específicas e discretas no actual quadro para a posse da terra, que vão desde questões de inconstitucionalidade à contradição dos princípios e objectivos básicos de tais leis. Ambas conduzem a que a lei não tenha o resultado pretendido, e que nem sequer esteja a ser aplicada em primeiro lugar.

A propriedade da terra em Moçambique foi nacionalizada ao abrigo do artigo 8 da Constituição de 1975, que estipulava que a terra é propriedade do Estado, que determinará

o seu uso. ("A terra e os recursos naturais... são propriedade do Estado. O Estado determina as condições do seu aproveitamento e do seu uso."

Os direitos particulares ou individuais à terra foram nacionalizados ou por outra forma adquiridos pelo Estado ao abrigo dos Decretos-Leis 16/75 e 5/76. Muitas das grandes explorações agrícolas e esquemas agrícolas comerciais coloniais foram expropriados (isto é: intervencionados ou nacionalizados) ao abrigo do Decreto-Lei 16/75, enquanto o Decreto-Lei 5/76 se aplicava à terra utilizada para fins de habitação privados e de arrendamento

A Lei de Terras repetia a provisão constitucional, e estipulava que a menos que os detentores de direitos à terra regularizassem os seus direitos nos termos da Lei de Terras dentro dum prazo de três anos, esses direitos reverteriam a favor do Estado.

Como complemento ao princípio de que a terra pertence ao Estado e está sujeita ao controlo deste, o artigo 1 da Lei de Terras especifica que a terra não pode ser vendida nem por outra forma alienada, arrendada, hipotecada ou penhorada. O número 2 do artigo 46 da Constituição de 1990 altera esta provisão apagando a palavra "arrendada". Quer isto tenha sido um erro tipográfico, como alguns sustentam, quer tenha sido intencional, a diferença poderá ser muito pequena, conforme a interpretação que se fizer. A lei proíbe a alienação de terra como princípio geral; o arrendamento, juntamente com a hipoteca e o penhor, são apenas alguns exemplos de tipos de alienação. Uma interpretação alternativa é que a eliminação desta forma específica de alienação permite agora que ela tenha lugar.

Não obstante esta anomalia, podemos dizer, na generalidade, que há um tipo de direito real de propriedade ao abrigo da Lei moçambicana de Terras que constitui o direito de uso e aproveitamento da terra. O acto administrativo que permite o exercício desse direito é a licença. Porém, a Lei de Terras (artigo 8) especifica que o uso e aproveitamento da terra das explorações agrícolas do sector familiares não estão documentados ou titulados por uma licença. Complementarmente, o artigo 47 dos Regulamento da Lei de Terras estipula que para as explorações agrícolas do sector familiar não é necessária qualquer autorização formal par a ocupação da terra.

Com base nestas disposições, pode-se concluir que os agricultores camponeses têm direitos seguros em virtude da sua actual posse, e que não precisam dum título formal para proteger a sua ocupação contínua. Esta conclusão poderia ser fortalecida pelo artigo 48 da Constituição de 1990, que reconhece os direitos de propriedade na terra com base na ocupação ou posse efectivo. Este reconhecimento dos direitos de propriedade derivados da ocupação constitui na realidade uma importante e significativa alteração da Constituição de 1975, que limitava o seu reconhecimento aos direitos de propriedade derivados da herança.

Mas de facto o quadro, nos termos da segurança de posse da terra, não é tão benigno quando examinado em conjunto com as outras disposições da Lei de Terras e outros procedimentos legais, como a revogação e a compensação.

Segundo o artigo 36 da Lei, os direitos à terra podem ser revogados se houver *necessidade* de usar essa terra para outros fins. Aqui não se define quem determina nem o que é que é considerado uma necessidade válida. Em vez de quantificarem esta área de discrição, o Regulamento da Lei de Terras alargam-na ainda mais no seu artigo 50, ao

permitirem que os direitos do sector familiar à terra sejam revogados por *conveniência* do Estado ou no interesse público. Não são definidas nenhumas salvaguardas de procedimentos para regular esta discricionaridade.

Se uma pessoa na posse de um terreno for desapossada, pagar-se-lhe-á uma compensação? O artigo 19 do Regulamento da Lei de Terras estipula que quando os direitos à terra são revogados de acordo com a provisão do artigo 36 da Lei de Terras por causa da *necessidade de utilizar a terra para outros fins*, o utente da terra tem o direito a compensação por quaisquer melhoramentos que não possam ser removidos, e o titular da licença sobre a terra pode pedir uma nova área de terra. Não se sabe se a distinção entre utente e titular é intencional ou uma utilização negligente de terminologia. O artigo 23 da Lei de Terras, que parece aplicar-se tanto aos usos das Zonas Verdes urbanos e peri-urbanos agrários como não agrários, estipula que não se dará qualquer compensação pelos melhoramentos na terra se não se tiver uma licença. O artigo 35 da Lei especifica que aquando da extinção dos direitos de uso da terra, os melhoramentos revertem a favor do Estado. Se uma zona de desenvolvimento agrícola cobre agregados familiares existentes, o plano de desenvolvimento devia, segundo o artigo 13 da Lei, estipular o pagamento de algum tipo de compensação que, no número 1 do artigo 54 do Regulamento da Lei de Terras, se limita à compensação em material de construção e instrumentos de trabalho. Os melhoramentos podem ser vendidos ou transferidos, mas a alienação está sujeita ao direito de preferência do Estado, que pode limitar-se, ou não, aos termos da oferta (Artigo 33 da Lei de Terras). Portanto mais uma vez, embora a Lei possa dizer que não é necessário qualquer documento para proteger aquele direito de usar e ocupar terra, na realidade todas as protecções legais para assegurar a posse de terra fazem discriminação contra aqueles que não têm qualquer título ou documento escrito.

Embora estas disposições sobre a revogação da ocupação de terra, a reversão da propriedade e a compensação sejam muito provavelmente inconstitucionais nos termos do artigo 86 da Constituição de 1990, na qual o Estado reconhece e garante os direitos de propriedade e a arrogaçao de propriedade se limita à expropriação no interesse público ou para uso ou necessidade públicos, não houve nenhuma declaração formal neste sentido, e por conseguinte estas disposições ainda estão muito em vigor. Mas o que é mais importante é que estas disposições reflectem uma atitude perniciosa, ou um tratamento pernicioso do sector agrário familiar ou camponesa que permea a estrutura da posse da terra em Moçambique: é que estes direitos são subsidiários, secundários, inferiores, ou, para usarmos o termo empregado com tanta frequência, estes direitos são "precários". E não faz nenhuma diferença que o Regulamento da Lei de Terras estipule que os agricultores camponeses possam obter um certificado do seu direito àquilo a que se chama ocupação familiar. O papel só tem o valor dos direitos que documenta.

Assim, embora o objectivo idealisto da nacionalização da terra e das leis respeitantes à terra seja garantir os direitos do povo à terra da qual depende para o seu sustento, de facto esse objectivo não foi atingido.

Eu gostaria de ilustrar este ponto com dois exemplos baseados em casos verdadeiros. Uma família tem uma exploração agrícola numa terra onde os pais, avós, bisavós, etc. da esposa sempre viveram. A família não tem nenhum documento de título escrito. No tempo colonial os moçambicanos não eram autorizados a ter um título. Tinha-se lutado pela

independência, a qual lhes garantiu o direito às suas terras tradicionais. Um dia um homem bem vestido, vindo da cidade, aparece a acenar com um papel e a dizer à família que saia da sua terra. Ele tinha ido ao governo provincial consultar os registos e o cadastro. Não havia título registado sobre esta terra. Ele solicitou o título e este foi-lhe concedido. Vai-se a tribunal. A família é despejada.

Segundo caso: uma viúva cultiva um pedaço de terra que, mais uma vez, está com a sua família há várias gerações. Ela permaneceu durante toda a guerra, quando quase todos os outros partiram ou foram mortos. Acontece que no tempo colonial a terra dela tinha feito parte dum grande esquema agrícola que, por várias razões, nunca foi completamente realizado. Na altura da independência tornou-se parte duma exploração agrícola estatal que, mais uma vez, não tinha recursos para utilizar toda a terra, nem a porção em que estava situada a casa e a exploração agrícola da viúva. Com a vinda do programa de restruturação e privatização, nos anos 90, a exploração agrícola estatal foi vendida ou devolvida ao dono original. A viúva vai a tribunal e é despejada.

Porquê? A resposta simples é que eles não têm nenhum documento de título escrito. A interpretação dos requisitos do Código Civil, nomeadamente os artigos 349, 350 e 393 e o artigo 8 do Código de Registo Predial, tem sido que um documento escrito de título tem sempre que prevalecer e ultrapassa a premissa do direito a favor daqueles que detêm de facto a posse. Não importa que a Lei de Terras diga que não é preciso qualquer título para garantir tais direitos consuetudinários de posse. Não importa que a Constituição reconheça os direitos de propriedade derivados da ocupação por si.

Esta decisão, além da sua evidente injustiça, também se baseia numa certa inconsistência legal. O Código do Registo Predial (Decreto-Lei 47 6911), que data de 1967, foi escrito para o Regulamento de 1961 da Ocupação e Concessão de Terrenos nas Províncias Ultramarinas (Decreto-Lei 43 894, de 9.6.61), uma lei que criou três classes de terra. Os moçambicanos só podiam ocupar a terra de segunda classe, para a qual não podiam ter um título escrito. Só os portugueses e alguns outros podiam ter títulos à terra de primeira classe e, em certos casos, à de terceira. Este regulamento de procedimento, examinado atentamente, servia o objectivo de reforçar um sistema discriminatório de direitos desiguais à terra. Em teoria, uma antiga lei ou provisão de lei é revogada se for inconsistente com a Constituição ou outra lei posterior à independência mas, sem qualquer prática de comentário legal ou jurisprudência, ninguém sabe.

Esta insegurança de posse da terra também afecta aqueles que obtiveram um documento escrito de título. Um exemplo: um homem de negócios obteve 200 hectares perto duma pequena vila fora de Maputo. A sua intenção era criar gado, e ele pediu um empréstimo bancário. Quando finalmente o empréstimo foi aprovado e o dinheiro posto à sua disposição ele viu-se sem nenhuma terra; a sua terra tinha sido toda ocupada por pessoas locais e o seu título revogado por ele não ter desenvolvido a terra dentro do prazo de dois anos que geralmente se aplica à terra situada no interior de zonas urbanas.

Há vários outros factores que contribuem para a inoperacionalidade desta lei, tal como o custo de obtenção dum título estar fora da economia baseada na troca e a ausência de dinheiro, na qual funciona a maioria dos camponeses, a falta de conhecimento dos direitos formais, a taxa de analfabetismo, que é de cerca de 60%, a irrelevância ou inadequação da

lei para aqueles cujos direitos à terra derivam da lei/prática consuetudinária e a existência de várias autoridades paralelas com o poder de conceder direitos à terra, nomeadamente os governos provinciais, o governo central -- especialmente o Ministério da Agricultura, os conselhos das cidades e depois, informalmente, as autoridades locais. Com a possível excepção destas últimas, é muito importante tratar estes como factores de avaliação da eficácia da lei, e não meramente como desculpas pelo seu não funcionamento.

Embora não esteja dentro do âmbito desta intervenção sugerir um molde para uma nova lei de terras, há três aspectos gerais a apontar:

1. Sem a capacidade financeira e institucional para iniciar e manter a emissão e registo eficientes de títulos à terra e subsequentes transferências, a privatização e o mercado livre nos títulos sobre a terra, que frequentemente se sugerem como a solução simples, não são a resposta; o que é preciso é ter uma posse segura da terra, e a privatização não garante necessariamente a segurança da terra;

2. A emissão de títulos devia ser uniformizada -- um tipo de título para a propriedade rural -- e descentralizado para o nível da localidade ou posto administrativo se possível; se não for possível, então para o nível distrital; ou possivelmente, se for apropriado, à nivel da nova estrutura municipal rural e urbana a ser considerada em brêve pela Assembleia; além disso, todos os outros níveis de autoridade de concessão de terra deviam ser congelados e/ou não deviam fazer-se nenhumas concessões de terras enquanto a área da terra em questão não tiver primeiro sido demarcada e todas as ocupações registadas e adjudicadas, como pré-condição para a aceitação dum pedido de atribuição ou registo; e

3. devia estabelecer-se uma presunção legal a favor do ocupante, e a actual presunção a favor dum título escrito devia ser especificamente revogada, de modo a retirar quaisquer dúvidas ou espaço para interpretação.

Finalmente, embora reconhecendo que não é uma tarefa fácil nem politicamente oportuna fazer ou um estudo ou uma revisão do quadro legal da posse da terra, eu diria que isso é absolutamente essencial.

REFERÊNCIAS

1. Moçambique. Decreto-Lei no. 16/75, de 13 de Fevereiro.
2. Moçambique. Decreto-Lei no. 5/76, de 5 de Fevereiro.
3. Moçambique. Lei no. 6/79, de 3 de Julho (Lei de Terras).
4. Moçambique. Decreto no. 16/87, de 15 de Julho (Regulamento da Lei de Terras).
5. Moçambique. Constituição da República Popular de Moçambique 1975.
6. Moçambique. Constituição da República Popular de Moçambique 1990.
7. Moçambique. Código Civil. 1967. [Portugal. Decreto-Lei 47 344 de 25 de Novembro de 1966, tornado aplicável a Moçambique pela Portaria 22 869, de 4 de Setembro).
8. Portugal\Moçambique. Decreto-Lei 43 894, de 6 de Setembro de 1961. Regulamento da Ocupação e Concessão de Terrenos nas Províncias Ultramarinas.
9. Portugal\Moçambique. Decreto-Lei 47 6911 de 27 de Fevereiro de 1968 (tornado aplicável a Moçambique na forma emendado no Decreto-Lei 49053, de 12 de Junho de 1968). Código do Registo Predial.
10. Sumba, Severino. Camponeses Acusam General de se Apropriar das suas Terras. Domingo, 13 de Março de 1994, pp3-4.
11. Carrilho, J., Martins, M. et al. Estratégia Alternativa de Desenvolvimento Agrário. Outubro de 1990, comunicação não publicada.
12. Myers, Gregory, Eliseu, Julieta, Nhachungue, Erasmo. Security and Conflict in Mozambique: Case Studies of Land Access in the Post-War Period. Comunicação do Land Tenure Center, Dezembro de 1993.
13. Lundin, Irae Baptista. Relatório de Trabalho de Campo Nas Províncias de Sofala e Manica. Comunicação não publicada. Ministério da Administração Estatal. Moçambique.

Apresentação ao Seminário Sobre Terra Organizado pelo Ministério da Agricultura e O Land Tenure Centro

Por

Margarida Martins

Sumário: Esta comunicação discute a maneira como a actual lei da terra é inadequada. A autora apresenta críticas sobre a lei, incluindo a da insegurança de posse, a falta de coordenação entre as agências governamentais e os padrões de atribuição, que favorecem certos interesses comerciais. A autora afirma que a actual lei foi concebida não para ser implementada mas como um meio de justificar a propriedade do Estado sobre a terra. O país está actualmente numa fase transitória, cujo êxito depende da resolução do acesso à terra e de questões de segurança de posse. Para conseguir ter sucesso, o governo precisa de informações fidedignas sobre a atribuição de terras e os padrões de distribuição. A autora recomenda que se respeitem os direitos das populações assentadas à terra, o congelamento das concessões de terras a interesses comerciais, o envolvimento das autoridades tradicionais na tomada de decisões e o fortalecimento dos níveis locais.

Introdução

A inadequacidad do actual Lei de Terras é já comumente aceite. Porém, nem sempre são compreendidos os efeitos negativos que derivam da sua aplicação. Mais raro ainda é entender o que se pretende, distinguindo o que é desejável, o que é possível e o que é indispensável.

Não sendo uma investigadora, atrevo-me apresentar algumas reflexões e propostas com o à vontade permitido pela grave falta de investigação e conhecimento sobre terra no nosso país. Pretendo tão somente contribuir para que a pequena investigação iniciada há um par de anos tenha continuidade e não seja entravade ou abandonada, e uma listagem de tópicos que fundamentem a expansão e coordenação da investigação neste domínio.

A Lei de Terras

Após tantos debates e discussões, podemos sintetizar as críticas sobre a Lei de Terras do seguinte modo:

A lei de Terras não o problema. Há sobreposição de autoridade de atribuição de terras. O sistema judicial não está preparado para resolver com competência técnica os conflitos e disputas, ou mesmos decidir sobre as várias interpretações da lei e seu regulamento. A terra não tem cadastro actualizado e o Estado não conhece a sua ocupação real.

Condições Matérias e Humanas: Os orgãos com responsabilidades directas na implementação da Lei não possuem quadros preparadas em meios materiais e/ou financeiros para realizar as tarefas decorrentes da Lei e seu regulamento;

Condições de Educação das População: A população não conhece os seus direitos deveres, pelo que fica vulnerável. A população não conhece as estruturas do Estado com responsabilidade neste domínio. O esforço e o custo monetário são relativamente altos para populações distantes dos centros administrativos.

Segue deste argumento que, com investimento nas instituições do Estado, a Lei poderia tornar-se um instrumento efectivo para criar ordem, maior segurança de posse, etc.; as pequenas incongruências existentes podem ser resolvidas por decretos ou ordens de serviço específicos. Que investimentos? Actualização de cadastro; dotar as estruturas de quadros e meios para poderem realizar as responsabilidades que lhes estão cometidas.

A outra grande crítica baseia-se numa análise dos problemas relacionados com a posse de terra. As principais observações são seguintes: A lei não oferece suficiente segurança de posse a todos os tipos de produtores/utilizadores de terra. Esta insegurança é prejudicial à recuperação económica, ao investimento e à adopção de tecnologias de protecção do recurso terra. (2) falta de coordenação das instituições com intervenção na administração da Lei e da Terra; (3) a alocação de terra está a decorrer de forma incongruente face à politica de estabilização social e de desenvolvimento agrário; (4) a alocação de terra está a privilegiar interesses (i) comerciais produtivos mas não vantajosos para o país (estrangeiros e/ou joint-ventures), (ii) comerciais produtivos mas não eficientes (os novos possuidores de terra não têm experiência nem recursos para uma produção eficiente) e (iii) comerciais não produtivos com o objectivo de especulação (acumulação de capital terra sem fins produtivos). Adicionalmente, a Lei de Terra tem incoerências internas, o Regulamento não está totalmente de acordo com a Lei, e a Lei não está compatibilizada com a nova Constituição.

Este grupo de críticas tem apontado para as seguintes hipóteses de trabalho:

(i) uma extensa revisão da Lei e Regulamento de modo a: (a) entrar coerência legislativa, (b) reforçar a segurança de posse de terra garantida pela Lei actual;

(ii) integrar novos preceitos legais, tais como o reconhecimento explícito das autoridades costumeiras e o conceito de propriedade privada da terra, e desenvolver o sistema jurídico de apoio à implementação da Lei.

Todas estas críticas têm os seus fundamentos. Mas é discutível as propostas de actuação que originam.

O meu argumento fundamental é que a actual Lei de Terras não é utilizável, e tem que ser substituída. Porém não pode haver vácuo. É indispensável um instrumental legalizado que regulamente a alocação e ocupação de terras durante o período de transição que o país atravessa. Idealmente, esse instrumental deveria incluir novos preceitos legais cuja necessidade esteja comprovada, ter um período de aplicabilidade definido em função do tempo necessário para a concepção, adopção e operacionalização de uma nova Lei. Porém o que é fundamental é que satisfaça as necessidades do actual período de transição.

A Actual Lei de Terras Não É Utilizável e Não É Utilizada.

A Lei de Terras foi publicada em 1978. O contexto de então pode-se sintetizar do seguinte modo:

Um aparelho Partido-Estado forte com grande capacidade de impor políticas, programas, e medidas;

A lei (e qualquer documento legislativa) tinha uma importância secundária. Os orgãos judiciais estavam atrofiados e eram apêndices de instituições do Estado;

A lei existia para ser invocada, não pelos cidadãos na defesa dos seus direitos, mas sim por um Estado auto-intitulado como representante dos cidadãos, quando necessário.

A justiça era administrada pelo Partido, em que um responsável tinha tanta mais autoridade quanto mais elevado se situasse na hierarquia do Partido.

A Lei de Terras, especificamente, foi um instrumento raramente utilizado, que pelos cidadão, que pelo Estado. Aliás o seu regulamento só surgiu muitos anos depois. Neste domínio, o que era sistematicamente invocado era o princípio constitucional de que a Terra é do Estado. Foi este princípio, aliado à ideologia socialista do Partido-Estado, que impediu, num primeiro momento, que se deixassem abandonadas, ou se entregassem aos camponeses. ou se vendessem a agricultores privados, as propriedades abandonadas; e, num segundo momento, se pretendesse formar as empresas estatais com vista a construir os grandes complexos agro-industriais. Foi este mesmo princípio que tornou incongruente o reconhecimento de titulos de terra legalmente concedidos antes da independência, e não deixou formalizar quaisquer novas concessões.

A insegurança de posse da terra foi instituída. As machambas estatais não tinham limites definidos e muito menos registados. A terra era vista como um factor abundante e mal utilizado, desde que não fossem utilizadas tecnologias de capital intensivo e seus objectivos de produção fossem o mercado - a machamba estatal era o utilizador mais eficiente da terra. A machamba estatal tinha toda a terra que precisasse; os limites de cada empresa estatal seria definidos no quadro de planos directores de constituição de complexos agro-industriais. A insegurança de posse de terra era proporcionalmente inversa à vocalidade do utente junto do Partido. Os que tinham menos capacidade de se fazer ouvir eram os camponeses. Para estes, a insegurança de posse/acesso à terra só era diminuída se estabelecessem aliança com o Partido. Isto fazia-se, principalmente, pela formação de cooperativas e de aldeias comunais - desse modo, não só era diminuída se estabelecessem aliança com o Partido. Isto fazia-se, principalmente, pela formação de cooperativas e de aldeias comunais - desse modo, não só obtinham acesso privilegiado a insumos e bens de consumo, mas também as suas machambas individuais estavam mais protegidas.

Portanto, a Lei de Terras e seu regulamento não foram concebidos para implementação. O seu objectivo era legitimizar a posse do Estado de toda a terra. O Estado não foi preparado em termos organizativos nem humanos e materiais para a sua implementação. O aparato judicial raramente foi chamado a intervir e nem estava tecnicamente preparado. As

contradições com a Constituição, lapsos e incoerências só foram detectados nos últimos anos, quando se tentou aplicar a lei.

A Fase de Transição Actual

A fase de transição actual é uma fase em que o acesso e segurança de posse da terra constituem o âmago da transição. A terra joga um papel decisivo em tornar esta transição transitória; de guerra para a paz; de deslocação de populações para fixação e desenvolvimento da produção e produtividade agrícola; de grupos armados compostos de camponeses que não conseguem sobreviver da terra para exércitos reduzidos e institucionais. Por outro lado, a terra é um bem de capital que, não estando contabilizado nas contas nacionais e balança de pagamentos, pode contribuir decisivamente para o tão almejado reequilibro destas, que constitui o ponto fulcro do Programa de Ajustamento Estrutural em Moçambique.

Tendo argumentado que a actual Lei de Terras não tem aplicabilidade, mas que a questão de regulamentação da terra é essencial na fase de transição actual, o que fazer?

Antes disso, há que clarificar o que é fase de transição actual. A designação dá a ideia de um período de tempo relativamente curto. Para efeitos de planificação fixou-se como horizonte temporal o período de 2 a 5 anos ' o Plano de Reconstrução Nacional (PRN). Mas este período não é mais que um indicador do PRN se concretizarem. Por exemplo, se a maioria dos soldados desmobilizados não encontrar condições que projectem um futuro mais mínimo aceitável para os seus filhos, daqui a 10 anos ainda estamos em Reconstrução! Portanto, é uma fase a classificar de curto prazo se nesse curto prazo se cumprirem certas metas. Que tipo de metas?

A fase de transição actual não é só (e não é fundamentalmente) constituída por problemas conjunturais:

a) Esta fase de transição decorre de acontecimentos ocorridos durante um período relativamente longo de quase duas décadas; (a) cerca de 5 a 8 anos de políticas após a Independência visando explicitamente acabar com o sector camponês enquanto mentalidade, modo de vida, e economia; o sector camponês iria ser transformado em assalariado das empresas estatais/complexos e, em menor proporção, em cooperativistas; e (b) cerca de 10 anos de guerra. Em ambos os casos, o impacto foi eminentemente o de agravar drasticamente a segurança de posse e o acesso à terra a milhões de camponeses; foi a via de política de terras, política económica em geral, e a violência militar, todas em conjunto constituíram vectores que essencialmente impossibilitaram o acesso à terra; por isso, os camponeses fugiram das suas terras, ou deixaram de poder cultivar a área a que tinham acesso.

As metas mínimas a atingir exigem a correcção de problemas estruturais da sociedade: pobreza, dependência da ajuda alimentar, baixa produtividade da agricultura, insuficiência do mercado interno, vulnerabilidade da economia ao mercado externo, só para mencionar os mais importantes.

Portanto, esta fase de transição assume importância crítica para a sobrevivência de grande parte da população e do país tal como o conhecemos. Neste contexto, à semelhança do que acontece nos domínios político e militar, parece justificável o estabelecimento de um conjunto de medidas especificamente elaboradas e a vigorar nesta fase.

As medidas a propor deverão basear-se em (i) dimensão do problema a enfrentar, (ii) qualidade e efectividade da solução a propor, e (iii) capacidade institucional.

Especificamente em relação à terra, o problema desta fase de transição é fundamentalmente, o do acesso à terra. este acesso terá que atingir dois objectivos críticos: (i) permitir o reassentamento da população rural, incluindo a mobilização de deslocados actualmente a viver junto de grande aglomerados populacionais e sem outro meio de vida que não a terra, e (ii) dotar cada família rural de terra suficiente para permitir a reabilitação da economia, isto quer dizer, pelo menos, terra suficiente para restabelecer um grau de auto-suficiência alimentar mínima face ao modelo da economia rural e face à inoperância dos sistemas de abastecimento alimentar no campo.

Este é uma tarefa cujas metas mínimas só poderão ser consideradas como atingidas se abranger a grande maioria dos 5 a 4 milhões de pessoas ainda por reassentar. Ao contrário do que se passa após uma cheia ou ataque militar, não se pode simplesmente pôr as pessoas em lugares escolhidos à pressa, com acesso a meio hectare de terra. As pessoas só iniciarão o processo de reassentamento, se visualizarem que têm condições para viver aceitáveis nos próximos anos. Daí que o lugar e a dimensão e qualidade da terra a que têm acesso ser determinante para o seu reassentamento. Os organismos estatais, pura e simplesmente, não têm o conhecimento, os equipamentos, ou os recursos humanos necessários para realizar esta tarefa com esta envergadura. Só no quadro das instituições de base das comunidades rurais é que este problema poderá ser enfrentado com um grau mínimo de eficiência e efectividade. Os solos são conhecidos em maior detalhe, a dimensão de cada família é conhecida e a dimensão da terra indispensável para atingir os objectivos de produção tendo em conta os sistemas de produção e de consuma, são conhecidos; a terra é distribuída num contexto de relações sociais aceitáveis e por autoridades com legitimidade reconhecida pelos interessados.

Para este efeito, as medidas específicas para regulamentar o acesso à terra nesta fase de transição devem incluir as seguintes:

- Congelar quaisquer novas concessões de terra a interesses comerciais, incluindo a suspensão de todos os processos de concessão de terras iniciados;

- Travar a reactivação de empresas agrícolas estatais, joint-ventures, empresas privadas, onde estejam fixadas populações;

- Reconhecer o papel e autoridade dos chefes consuetudinários no que se refere à distribuição de terras;

- Reforçar os organismos de estado, principalmente ao nível distrital, para que recolham sistematicamente informação sobre distribuição da população e ocupação da terra.

Os interesses comerciais cujo acesso a terra seja, efectivamente, para actividades produtivas e, principalmente, os desmobilizados que não queiram, ou não possam, integrar-se nas comunidades rurais, só poderão ter acesso a terra em zonas não ocupadas, no sentido de constituírem fronteira agrícola/florestal.

Estas medidas deverão, porém, permitir que, após a fase de transição, se possam estabelecer políticas de desenvolvimento da agricultura. Por este motivo, é vital que esforços de investigação e de recolha de dados e diagnóstico sejam concentrados nos seguintes domínios principais:

- Identificar as zonas de maior concentração agrícola, designadas nas Bases para uma Política Agrária, de zonas A, e realizar o seu cadastro detalhado;

- Identificar os padrões e os procedimentos de alocação de terra realizados pelas autoridades costumeiras nas principais zonas do país;

- Identificar as zonas não ocupadas --zonas D-- com maior potencial para futuras concessões a novos interesses comerciais.

Será com base na experiência adquirida nos últimos anos e durante a fase de transição, bem como na identificação das ideologias e programas das forças no poder, que, futuramente, se poderá formular uma nova Lei de Terras, e respectiva regulamentação nas esferas técnica, cadastro, administração territorial, jurídica, etc.

A Reconstrução não pode começar com base no pressuposto de que nada se passou e que, de um dia para o outro, tudo começa a reconstruir-se tal como estava há 10 ou 15 anos atrás, isto é, há mais de uma geração atrás. A Reconstrução tem que recomeçar, particularmente, na ausência de conhecimento sobre a ideologia e programa do Poder, em tomar todas as medidas que assegurem que não volta a acontecer a guerra e a política de inviabilizar a economia camponesa.

Zonas de Protecção da Natureza

por

Maria da Conceição Quadros

Sumário: Esta comunicação discute as zonas de protecção da natureza, o seu lugar no domínio público e o contexto legislativo relevante. A actual Lei da Terra estipula a protecção destas zonas, incluindo os parques nacionais e as reservas. Em resultado da recente guerra, o governo perdeu o controlo duma grande parte destas zonas, que hoje são as mais ameaçadas pela incapacidade do governo de restabelecer os sistemas de gestão e acompanhamento nelas. Para aderir às políticas estabelecidas o governo devia tomar medidas para criar uma base financeira para aumentar e formar pessoal, aumentar a consciência pública, fazer investigação e manter estas zonas. As iniciativas deviam ser tomadas tanto ao nível local como central.

Introdução

A Constituição da Republica de Moçambique, aprovada pela Assembleia da Republica em 2.11.90, estabelece que todos os recursos naturais situados no solo saco propriedade do Estado. Define igualmente as zonas de protecção da natureza como integrando o domínio publico do Estado.[1]

A Lei de Terras no 6-79, de 3 de Julho, e o seu Regulamento, aprovado pelo Decreto no 16-87 de 15 de Julho, referem se também as zonas de protecção da natureza.

Os objectivos desta apresentação sao:

1. Caracterização das zonas de protecção da natureza em tanto que parte do domínio público

2. Definição das zonas de protecção da natureza segundo a legislação em vigor em Moçambique;

3. Divulgação de informação sobre as zonas já criadas, principalmente para a protecção da flora e fauna

4. Promoção de uma reflexão sobre a harmonia entre os preceitos legais e a realidade actual em Moçambique.

---

[1] Artigo 35 da Constituiçao da Republica de Moçambique.

Abordagem Analítica

Zona de Protecção de Natureza Segundo a Legislação em Vigor em Moçambique.

O conceito de domínio publico (obviamente distinto de domínio privado) foi desenvolvido na Europa na primeira parte do século XIX, tendo como objectivo admitir para certos bens públicos um regime especial, fora do direito civil, sendo-lhes aplicável, em particular, o principio de inalienabilidade. Os primeiros autores a debruçarem sobre a questão definiam o domínio publico como o conjunto de bens "insusceptíveis de propriedade privada pela sua natureza", "afectados a utilização de todos"[2]. Isto e, para alem dos bens que integravam o domínio publico **pela sua natureza** (estradas, rios, costa marítima), havia outros que integravam o domínio publico por **determinação da lei** (obras militares, objectos de arte dos museus).

Posteriormente, este conceito de domínio publico evoluiu passando a **afectação** dos bens ao uso de todos ou ao uso de serviços publicos, a ser a característica principal dos bens do domínio publico.

A afectação formal de um bem ao domínio publico deve ser completada pela afectação de facto, isto e, a entrega do bem ao seu destino.

O domínio público merece uma proteção de facto, isto é, a entrega do bem ao seu destino.

O domínio público merece uma protecção contra as degradações que possam pôr em risco a sua afectação. Esta protecção dirige-se:

- aos riscas de degradação material resultantes da negligência da própria administração pública: é por isso que ela é obrigada a manter o domínio em alguns países, a inscrição nos orçamento da administração pública das despesas de conservação dos bens do domínio público é obrigatória.

- aos riscas causadas pelos particulares. De entre estes riscas, salienta-se a apropriação do domínio pelos particulares, e as degradações materiais resultantes da sua conduta, para o que são normalmente previstas sanções penais e multas, implicando a montagem de uma entidade de fiscalização.

No que se refere ao caso de Moçambique, sabemos que a Constituição aprovada em 20.06.1975 não fazia referência ao domínio público, conceito que é introduzido pela Constituição de 1990.

---

[2] A. de Laubadere - Traité Elémentaire de Droit Administratif, 1970.

Definição das Zonas de Protecção da Natureza

Segundo a Lei de Terras, as zonas de protecção de solos, flora e fauna, são zonas de protecção total, onde apenas são permitidas actividades competentes, e nas quais participam as populações devidamente enquadradas pelas estruturas políticas, sociais e administrativas[3].

O Regulamento da Lei de Terras engloba, dentro das zonas de protecção total[4]
a. os parques nacionais;
b. as reservas naturais integrais;
c. as reservas condicionadas;
d. as reservas especiais.

Esta terminologia (com a variante de que as "reservas condicionadas" eram denominadas "reservas parciais") tinha já sido utilizada no Diploma Legislativo nº 2496, de 4.07.64, que estabelecia os preceitos gerais sobre fauna selvagem. Para além destes quatro tipos, previa-se ainda a constituição de zonas sujeitas a regime de vigilância especial, para a protecção de certas espécies faunísticas em declínio, como fase de transição para as reservas especiais.

O Regulamento da Lei de Terras define cada um destes tipos de zonas de protecção total (ver Anexo 1).

O Regulamento prevê igualmente o estabelecimento de "zonas de protecção da natureza", com o objectivo de protecção:[5]

i. da atmosfera;
ii. dos solos;
iii. das águas;
iv. da flora;
v. da fauna.

No anexo 2 são apresentados os objectivos que devem nomear o estabelecimento destas zonas de protecção, segundo este Regulamento.

Zonas de Protecção da Natureza Legalmente Constituídas

Todas as zonas de protecção da natureza em Moçambique foram criadas antes da Independência.

---

[3] Artigos 24º e 25º da Lei de Terras

[4] Artigo 41º do Regulamento da Lei de Terras

[5] Artigo 44º do Regulamento da Lei de Terra

Que Harmonia Entre Os Preceitos Legais e a Realidade Actual em Moçambique?

O conflito armado registado durante a última década em Moçambique, teve como uma das consequências a perda do controle do Estado sobre as zonas de protecção da natureza, a maior parte das quais se tornou inacessível para os funcionários da Administração Pública, por motivos de segurança.

Por outro lado, a fragilidade actual de Estado moçambicano, no que diz respeito à capacidade financeira para cobrir as despesas que estão a seu cargo, nomeadamente a manutenção destas zonas e a fiscalização da conduta dos particulares nas mesmas, é uma limitante, a curto prazo, à reimplantação nelas de estruturas de gestão e fiscalização.

Se esta limitante persistir, estaremos perante uma situação que o preceito constitucional relativo às zonas de protecção da natureza como parte integrante do domínio público, bem como as normas da Lei de Terras e seu Regulamento a elas respeitantes, se tornem letra morta, sem que se atinjam os objectivos fixados para a sua constituição.

Conclusão

A necessidade de reimplantação de estruturas de gestão e fiscalização nas zonas de protecção da natureza é hoje globalmente reconhecida pelos orgãos do Estado.

Existem limitantes, como já vimos no ponto anterior, que não permitem pôr em prática as políticas estabelecidas.

É preciso, para se caminhar no sentido desejável, intensificar as acções de formação de quadros, e constituir uma base financeira para suportar as despesas com a formação, campanhas de divulgação junto à população, investigação científica, realização de inventário actualizados e manutenção das zonas e sua fiscalização.

Por último, achamos que estas iniciativas não terão sucesso se partirem apenas das estruturas centrais, onde está concentrada a maior parte dos poucos recursos humanos, financeiros e materiais para a cobertura de eventuais programas de conservação e reabilitação. Daí a necessidade de envolvimento das estruturas locais, e sobretudo da população das zonas rurais, que está muito dependente dos recursos naturais.

A população deve sentir que pode beneficiar das acções de protecção e conservação da natureza, em determinadas zonas, subtraídas à sua utilização quotidiana para, por exemplo, o fomento do turismo. tais acções permitem salvaguardar um património nacional do qual Moçambique se possa orgulhar.

Donde a necessidade de descentralização de recursos para a realização dum tal programa. A transferência de responsabilidades para os diferentes níveis de tomada de decisão, não eliminará nunca o Governo central do cenário. O Governo central continuaria a exercer as actividades que não podem ser realizadas pelos órgãos locais (como por exemplo a definição de políticas globais, programas de investigação), prosseguindo uma política de melhoria da economia nacional, bem como a melhoria do nível de vida das zonas rurais.

Anexo 1

Definição das Zonas de Protecção Total
(Artigo 1º do Regulamento da Lei de Terras)

Parques nacionais

Zonas de protecção total, sujeitas a direcção e fiscalização públicas, reservadas para propagação, protecção, e conservação da vida animal selvagem e da vegetação expontânea e ainda para a conservação de objectos de interesse estético, geológico, histórico, arqueológico, e outros de interesse científico. Neles é proibido sobrevoar, caçar, abater ou capturar animais, destruir ou colher plantas, salvo por iniciativo ou sob fiscalização das autoridades respectivas.

Reservas naturais integrais

Zonas de protecção total sujeitas à direcção e fiscalização públicas, nas quais é estritamente proibido sobrevoar, caçar, pescar, exercer qualquer exploração florestal, agrícola ou mineira, realizar pesquisas, prospecções, sondagens, terraplenagens ou trabalhos destinados a modificar o aspecto do terreno ou da vegetação, praticar actos que prejudiquem ou perturbem a flora ou a fauna, introduzir espécies zoológicas ou botânicas, quer nacionais, quer importadas, tanto selvagens como domésticas, sendo proibido nelas entrar, transitar, acampar, e efectuar investigações científicas, sem licença especial das autoridades competentes.

Reservas condicionadas

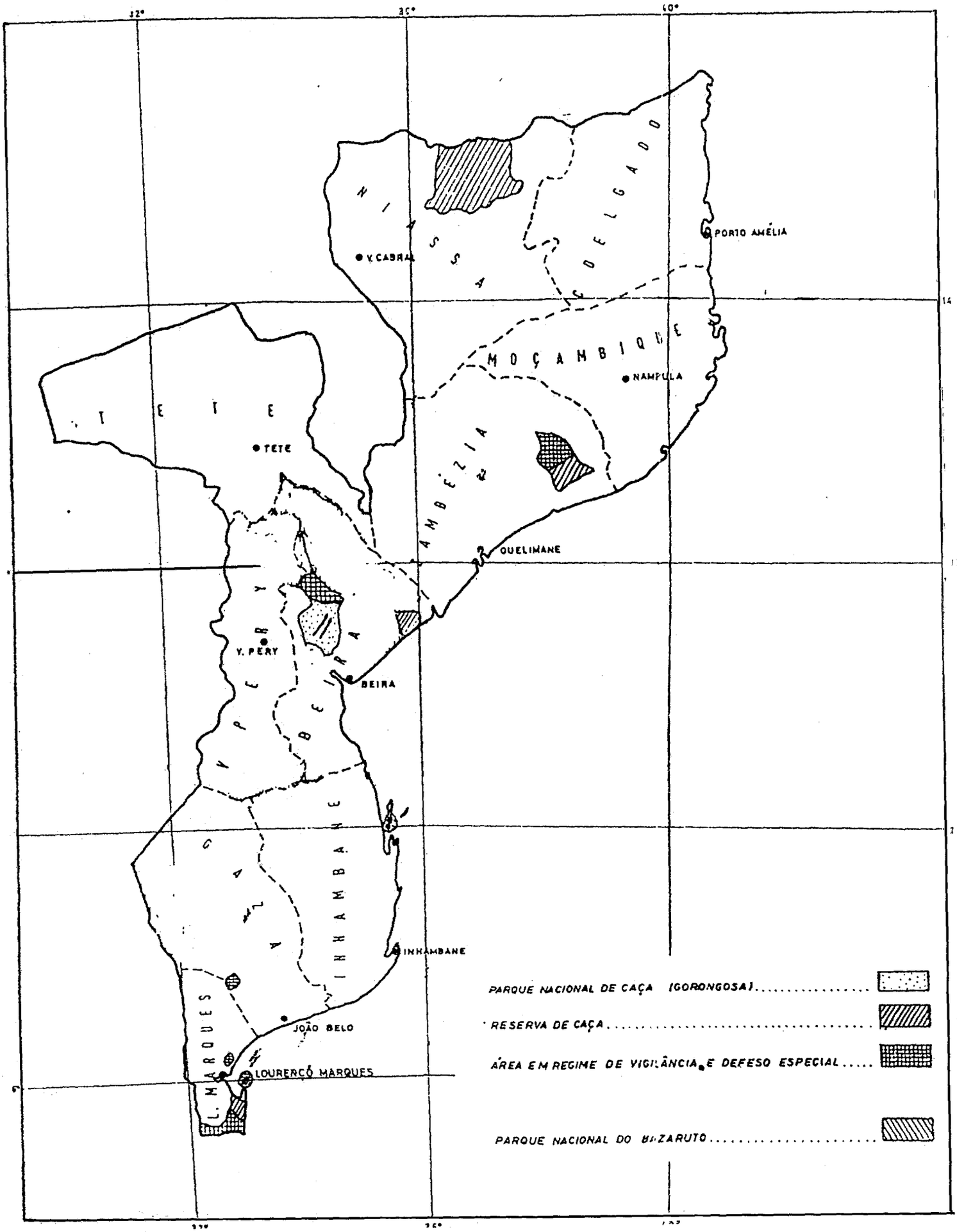
Zonas de protecção total onde é estabelecida a proibição de caçar, abater e capturar animais ou colher plantas, salvo para fins científicos, mediante licença especial ou em defesa.

Reservas especiais

Zonas de protecção total destinadas a proteger somente certas espécies de flora e fauna que denunciem declínio ou cuja conservação não possa ser conseguida de outro modo.

MOÇAMBIQUE

ZONAS DE PROTECÇÃO DA FAUNA SELVAGEM



Anexo 2

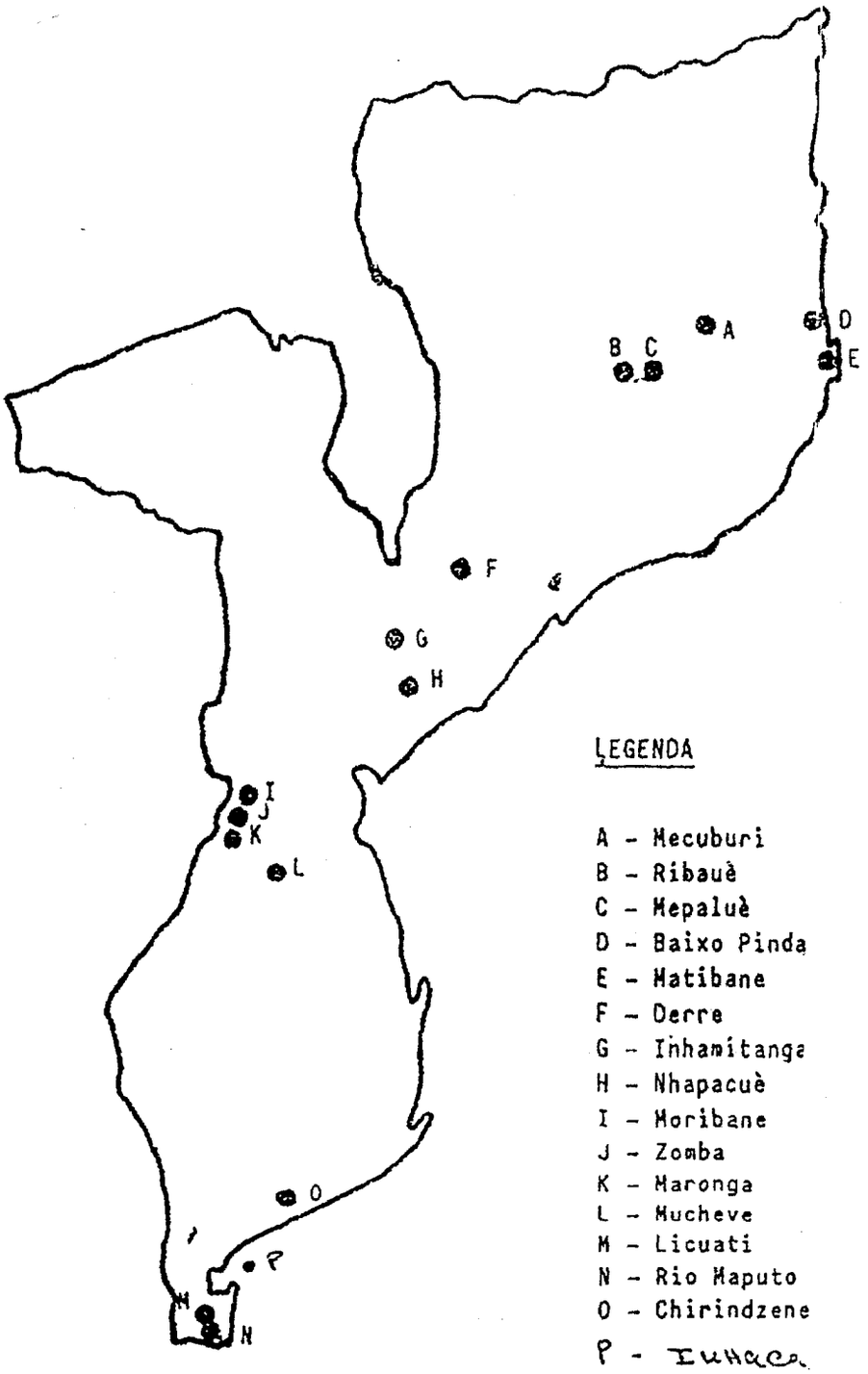
Objectivos Para a Criação de Zonas de Protecção da Natureza
(Artigo 44º do Regulamento da Lei de Terras)

Zonas de Protecção da natureza

As zonas de protecção da natureza são estabelecidas tendo em vista os seguintes objectivos:

1. Quanto à atmosfera:
   a. Evitar a poluição atmosférica com produtos tóxicos ou outros que afectem a vida dos solos, águas, flora e fauna;
   b. Estabelecer cortinas de vegetação à volta de centros populacionais.

2. Quanto aos solos:
   a. Prevenir a erosão do solo e melhorar as terras onde ela já se tenha verificado;
   b. Criar defesas contra a deslocação de areias, dunas ao longo da costa marítima e melhorar os locais que tenham sido prejudicados;
   c. Cultivar racionalmente os solos de forma a melhorar a sua produtividade
   d. Proibir actividades agrícolas, pecuárias e florestais que ofendam as regras de protecção dos solos da flora e das águas;
   e. Prevenir contra o apaulamento das terras e disseminação de lixo e produtos prejudiciais à saúde ou sua acumulação sem resguardo apropriado.

3. Quanto às águas:
   a. Conservar e corrigir os depósitos e cursos de água
   b. Conservar e melhorar o revestimento vegetal do solo e das galerias florestais ao longo das margens dos depósitos e cursos de água;
   c. Proteger os depósitos e cursos de água contra qualquer espécie de poluição que possa afectar a vida biológica do meio ou a dos que deles se servem.

RESERVAS FLORESTAIS DE MOÇAMBIQUE