



## 2014: Ano internacional da **AGRICULTURA FAMILIAR** (ONU-FAO)

### **DESTAQUE RURAL n° 8**

#### **QUESTÕES À VOLTA DA TERRA** **Direcção do Observatório do Meio Rural**

Depois do seu povo, a terra é o recurso mais importante de qualquer país. Nas zonas rurais de Moçambique, vivem 75% da população que possui as actividades agrárias como principal fonte de rendimento. A agricultura contribui com cerca 24% do Produto Interno Bruto (PIB) e mantém uma posição relevante no contributo para o crescimento da economia. Além destes e de outros indicadores económicos, a produção agrária, e a alimentar em particular, é essencial para a redução da pobreza (54% da população vive em situação de pobreza absoluta) a segurança alimentar da maioria da população (que atinge 1/3 da população), para a redução da má nutrição, para o desenvolvimento físico e cognitivo dos cidadãos, com particular incidência para as mães grávidas, crianças e jovens, e para o combate às epidemias. É um elemento fundamental para a estabilidade social e para a soberania do país.

No contexto da procura global de grandes extensões de terras no mundo na perspectiva de escassez de alimentos e consequente subida de preços a longo prazo, Moçambique tornou-se no terceiro destino africano preferencial de procura de terra por estrangeiros, depois de Etiópia e Sudão. Dado que a procura se concentra em zonas com solos mais férteis, com densidades populacionais elevadas e com infraestruturas de acesso a mercados, este processo leva à potencial escassez de terra e de conflitos sociais. Porque a penetração do capital que necessita de grandes extensões de terra está na fase inicial, é possível afirmar que, de um modo geral, actualmente a população da maioria das zonas goza todavia de razoável acesso à terra. Porém, as práticas havidas em muitos casos até ao momento, indicam a necessidade de correcção de procedimentos legais de consulta, indemnização, reassentamentos em situações não menos favoráveis às pré existentes e transparência dos processos.

A área média cultivada pelo agregado familiar é de 1,4 hectares, superfície que, com as tecnologias actualmente praticadas, é insuficiente para a obtenção de rendimentos que permitam a saída da pobreza. Nas áreas rurais, 48% da população tem menos de 15 anos de idade. A expansão da fronteira agrícola baseada nas explorações familiares agrícolas está mais estrangida pela escassez de força de trabalho do que pela disponibilidade de terras. O aumento da produção e da produtividade passa por medidas que promovam o acesso a insumos e a conhecimentos sobre técnicas de produção, melhores infraestruturas produtivas e de serviços, redes de armazenagem, transformação local, mais acesso e informação sobre os mercados e mais organização dos produtores. A expansão da área cultivada em geral, e da área de explorações familiares em particular, irá, provavelmente, requerer mecanização. Para uma transformação estrutural da agricultura familiar é necessário estabelecer um equilíbrio, no tempo

e no espaço, entre a intensificação do uso das áreas em cultivo, a expansão da fronteira agrícola, o desenvolvimento de outras actividades e a promoção de emprego não-agrícola.

As opções de uso agrícola da terra terão de ter em conta o potencial de conversão da actual utilização, em particular para a exploração florestal e faunística, de recursos minerais, para infraestruturas, albufeiras, assentamentos urbanos, entre outras. Até ao momento, foram delimitados pouco mais de 11 milhões de hectares de 602 comunidades. Existem hoje cerca de 1.200 Comités de Gestão Comunitária de Recursos Naturais (CGCRN). Foi iniciada, e, em alguns casos, concluída a formulação de cerca 100 de planos distritais de uso da terra. Trata-se de um processo que requer cuidado, que não pode contornar a exigência de participação popular e o envolvimento das comunidades rurais e que requer uma adequada combinação com competências técnicas. Porém, não existe a publicação desses planos, o que deveria ocorrer logo que aprovados, com informações sobre as perspectivas e regras, as oportunidades e obrigações para o melhor aproveitamento da terra.

No quadro da administração de terras, é recomendável impulsionar a descentralização até ao nível comunitário. A devolução ou delegação de poderes ao nível local oferece oportunidades para: (1) a inventariação dos utilizadores e capacidade de participação no cadastro de terras e outros recursos naturais; (2) o aumento da transparência e do fluxo de informação entre as comunidades e as entidades do Estado; e, (3) a promoção de uma maior resposta, em qualidade, quantidade e velocidade, por parte das instituições de gestão e administração de nível central. Sugere-se o estudo comparado da diversa legislação sobre descentralização, para se aproveitarem as oportunidades que se abrem à devolução e delegação de poderes ao nível das comunidades, de uma maneira que se reduzam as oportunidades de corrupção.

A descentralização deve ainda considerar a desconcentração das atribuições do Estado. Neste particular, tem grande importância o contributo da sociedade civil no que respeita à divulgação da lei, assessoria jurídica e negocial às comunidades e pequenos produtores, entre outras funções. Entende-se que o Estado, os agentes económicos e a sociedade civil, são parceiros em todo o processo, desde a discussão de leis e regulamentos até à sua implementação.

O planeamento do território com participação popular e que resulte em regras conhecidas para prevenir e resolver conflitos, é uma área essencial na governação da terra. A lentidão com que se realiza a combinação entre os planos de uso da terra e a delimitação das comunidades, dificulta a prevenção de situações de conflito entre diferentes usos e utilizadores, assim como a sua resolução. Interessa, nesse quadro, como um elemento essencial do processo de planeamento do território, ver intensificada a actividade de delimitação de terras das comunidades rurais segundo as disposições legais, não apenas para efeitos de protecção, mas também para elevar as comunidades rurais e seus membros a agentes de desenvolvimento, que beneficiam directamente dos recursos a que têm direito conferido pela Constituição.

No quadro da administração da terra, nem sempre é possível conhecer quantos agentes económicos utilizam terra insuficiente para a segurança alimentar (ou o contrário), onde se localizam, ou qual a terra que permanece ociosa e que deve reverter para o Estado ou para as comunidades. Nos casos em que são prestadas informações, estas nem sempre são fiáveis e actualizadas. Actualmente, existem cerca de 3.920.000 pequenas e médias explorações agrícolas do país. Elas representam mais de 99.5% das explorações e apenas 2% têm título de Direito de Uso e Aproveitamento da Terras (DUAT). No âmbito da política nacional de terras, está por se concretizar a criação do cadastro nacional de terras multifuncional e informatizado, com registo sistemático de todas as parcelas e os titulares de seu uso e aproveitamento, sejam eles o Estado, as entidades públicas territoriais ou as pessoas colectivas e singulares, nacionais ou estrangeiras. A sua concretização poderá permitir um maior conhecimento sobre o uso e ocupação da terra. A existência e experiência dos CGCRN representam uma oportunidade para se melhorar a capacidade e fiabilidade de um processo de cadastro de terras que inclua a maioria dos produtores, respeitando as regras costumeiras locais e os direitos adquiridos. É necessário um esforço deliberado para o registo sistemático de direitos de ocupação costumeira e de boa-fé, de e com a participação das comunidades e pessoas colectivas e individuais, no quadro do desenvolvimento do

Cadastro Nacional de Terras. Os protagonistas do cadastro de terras devem ser os titulares dos DUATs e não as instituições que as administram.

Esta contribuição inscreve-se na legislação vigente, não pretendendo colocar em causa questões mais profundas, como o regime de propriedade da terra, as possibilidades de arrendamento abertas pela Constituição e depois da Lei 19/97. No quadro legal actual, não se atribui à terra algum valor económico, e, por isso, tem um significado quase nulo nos custos dos investimentos e pouco ou nada contribui para as receitas públicas. A regulamentação da cessão de exploração, que está em debate no Fórum de Consultas sobre a Terra, pode contribuir para este objectivo em áreas com títulos definitivos. O OMR gostaria de ver, especialmente nos casos de investimentos em grandes extensões de terras, assegurada a partilha de benefícios com as comunidades, a gestão de riscos dos investimentos e uma alocação mais eficiente da terra, sem a perda dos direitos adquiridos. A actual legislação, considerando os períodos de concessão e renovação dos DUATs, não parece ser um impeditivo à atracção do investimento. Ao contrário, a política e legislação actuais e as práticas que têm sido seguidas, favorecem os investimentos, os quais tendem a concentrar-se em zonas já de elevada densidade.

As metodologias e a fraca capacidade de fiscalização favorecem a ociosidade da terra, podendo as concessões constituir em estratégias de reservas de património para especulação futura. A cessão de exploração e outros instrumentos regulamentares de valorização da terra, como a actualização regular das taxas de terras, estão previstos na legislação em vigor e não são concebidos como um passo no sentido da privatização da terra. Além disso, interessa que se lhes seja prestada atenção especializada para que as transacções que actualmente se fazem utilizando artifícios diversos, sejam reguladas através da mais oportuna combinação entre o valor da terra, as taxas, a sua remuneração e os benefícios para o Estado e a assessoria legal e económica aos agentes com menor capacidade negocial.

Pode entender-se que a autorização de explorações comerciais de grandes áreas, está relacionada com a busca de uma maior utilização da terra arável e a criação de oportunidades para o desenvolvimento da rede de infraestruturas rurais e emprego. O país emitiu cerca de 46.000 títulos para uma área de mais de 16 milhões de hectares. Mais de metade dos pedidos de grandes extensões destinam-se a fazendas de bravia, pecuária e plantações florestais. Uma grande parte destes milhões de hectares não estão a ser utilizados. A ociosidade chega a ultrapassar os 50% em alguns casos sem uma fiscalização sistemática de uso e aproveitamento da terra. Para um certo número de pedidos de grandes extensões de terra, têm sido emitidos títulos definitivos, mesmo quando não estão cumpridas as exigências regulamentares normais. O reforço da capacidade de fiscalização, com envolvimento das instituições a todos os níveis, em especial ao nível local, assim como a tomada de medidas legais apropriadas, incluindo a revogação de direitos de uso por não cumprimento da lei, merecem, com urgência, atenção de todos actores envolvidos na gestão e administração de terras.

No que diz respeito à organização institucional, há um conjunto de instituições com mandatos sobre a gestão e administração de terras, nomeadamente os órgãos que tutelam a Administração Estatal, o Ambiente, a Planificação e Desenvolvimento, os Recursos Minerais, as Águas, as Obras Públicas, o Turismo, além da Agricultura, Florestas e Fauna Bravia. A coordenação entre estas instituições, aos vários níveis, continua a apresentar desafios diversos, particularmente no que respeita ao planeamento territorial, à utilização de incentivos ao melhor uso da terra, às formas que assegurem a partilha de benefícios entre investidores e as comunidades rurais e contribua para as receitas do Estado. Entretanto, a administração de terras é hoje confiada a um departamento de uma Direcção Nacional do Ministério da Agricultura, com limitada capacidade de ampliar o seu quadro técnico e de exercer o mandato de fazer cumprir a Lei. Por outro lado, a capacidade de imposição da lei também depende de um alinhamento geral entre a legislação de vários sectores.

Sendo favorável manter uma certa estabilidade legal e de políticas, reconhecem-se desajustamentos da lei derivados de vários factores acontecidos após 1997, sugerindo-se a revisão da Lei de Terras. Entretanto, independentemente da revisão, é necessária maior atenção ao reforço da capacidade de implementação da legislação em vigor. É urgente repensar qual a natureza, o papel e o nível de competência, o *ranking* na orgânica governamental – e possivelmente de autonomia – que se pretende

para a instituição de administração da terra. Não menos importante que eventuais reformas institucionais, é assegurar a capacitação, a profissionalização e a transparências das instituições e que possuam mecanismos de articulação e de diálogo efectivos com os interessados pela uso e aproveitamento da terra e com a sociedade civil.

O OMR considera que a temática da Terra é complexa e dinâmica e requer uma abordagem multifacetada – económica, social e cultural – e intersectorial, do ponto de vista das políticas, legislação e institucional. Para o OMR, o estudo sobre as questões da Terra é uma prioridade da sua actividade de pesquisa e promoção de debate de ideias nos próximos cinco anos, com o objectivo de contribuir para o melhoramento das políticas, da gestão e do uso da Terra em Moçambique.