



**Destaque Rural Nº 180**

18 de Julho de 2022

## **TITULAÇÃO DA TERRA E FALTA DE INVESTIMENTO: ARMADILHA PARA OS MAIS DESFAVORECIDOS**

**Nelson Capaina<sup>1</sup>**

### **INTRODUÇÃO**

Documentos oficiais em Moçambique têm referido que pouco mais de 6 milhões de hectares de terra, do total de 36 milhões hectares aráveis, são plenamente aproveitados no país<sup>2</sup>. Isso mostra um considerável subaproveitamento de terras de um país que é marcadamente rural e tem na agricultura a principal actividade socioeconómica, por exemplo, para a satisfação das necessidades alimentares.

Têm sido desenhadas e redesenhadas «políticas públicas» que procuram orientar acções no sentido de mitigar este problema. Mas nem sempre há compatibilidades entre o que mais parece declarações de vontade e as intervenções com as dinâmicas das realidades. Tem-se constatado que as lacunas nos pacotes legislativos têm favorecido criatividade para diferenciadas interpretações da legislação para dar cobertura a interesses mais poderosos.

O objectivo deste texto é o de contribuir para a reflexão sobre o presente exercício de revisão da política nacional de terras, procurando analisar a figura de subaproveitamento e suas implicações sobre a titulação, com destaque para os que dela directamente dependem e vivem. De entre várias figuras encontradas no ante-projecto<sup>3</sup>, entende-se que há omissão do subaproveitamento, nomeadamente quanto ao destino das terras tituladas e sem aproveitamento.

### **LEGISLAÇÃO FUNDIÁRIA E SUBAPROVEITAMENTO DA TERRA**

A visão convencional dos sistemas “tradicionais” ou informais de direitos à terra africanos é que eles impedem o desenvolvimento agrícola, e que a titulação, ou registo, da terra é necessária para encorajar a transferência de terras para agricultores mais produtivos, melhorar o acesso ao crédito e criar incentivos para o investimento em melhoramento da terra e acesso à novas tecnologias<sup>4</sup>. Em Moçambique, tal como na maioria de África, a terra para os pobres

1. Doutorado em Desenvolvimento Rural.

2. O último Inquérito Agrário Integrado (IAI), realizado em 2020, refere que a área cultivada foi de cerca de 5.5 milhões de hectares, por cerca de 4.3 milhões de explorações agro-pecuárias, das quais, 97.8% são pequenas, 2% são médias, e menos de 1% são grandes explorações. MADER (2021). Inquérito Agrário Integrado 2020. Marco Estatístico.

3. Ministério da Terra e Ambiente. Comissão de Revisão da Política Nacional de Terras. Ante-Projecto da Política Nacional de Terras, Draft 1, Versão para consulta pública. Maputo, Maio de 2022.

4. Atwood, D. (1990), Land Registration in Africa: The impact on agricultural production. 18, World Development, 659.

rurais torna-se a condição indispensável para a segurança alimentar, o principal activo válido para o aumento sustentável dos rendimentos, tendo sido advogada uma reforma fundiária orientada para o mercado, com o postulado principal de que a terra deve ser titulada para se assegurarem os direitos de propriedade e ter-se acesso ao crédito para investimentos<sup>5</sup>. Nessa linha, a legislação moçambicana refere que todo o moçambicano tem direito a terra para habitação e produção e, como tal, outorga privilégios legais à ocupação comunitária e à feita de *boa-fé* por pessoas singulares nacionais.

Na actual política, em revisão, o processo sobre uso e aproveitamento da terra pretende ser da responsabilidade de todos os níveis, desde o central até ao local. A solicitação do DUAT é feita junto dos serviços locais de administração e gestão da terra. No caso de pedidos com fins económicos, estes devem possuir um plano de exploração com detalhes sobre as actividades, prazos de sua execução, custos de exploração e os investimentos a realiza r.

Tendo-se observado todo o processo técnico-administrativo, ocorre a autorização provisória, válida por cinco anos, para requerentes nacionais, ou dois anos, para estrangeiros<sup>6</sup>. O DUAT é definitivamente outorgado quando, na avaliação pelas entidades competentes, se verifique o cumprimento do plano de exploração<sup>7</sup>. Caso contrário, não tendo sido cumprido o plano e sem motivos justificados, a autorização provisória é revogada, embora haja possibilidade, mediante solicitação do interessado, de redução da área inicialmente autorizada<sup>8</sup>.

As preocupações têm estado voltadas para o cenário de titulação de extensas áreas, em alguns casos de centenas de milhares de hectares de terras, para grandes investimentos, mas com pouca utilização<sup>9</sup>, como foram, entre outros, os casos da Portucel na Zambézia e Manica<sup>10</sup>, do ProCana em Gaza<sup>11</sup>; também existem casos de indivíduos nacionais próximos dos centros de decisão que adquirem quantidades de terra, supostamente para a especulação imobiliária<sup>12</sup>. Aqui se entende a existência de objectivos na corrida para a obtenção de DUATs, ou para aquisição da terra, sem o seu uso integral, traduzindo-se no subaproveitamento. A questão imediata aqui são as debilidades institucionais e organizacionais em fazer cumprir a lei, nomeadamente o preceito legal de que a titulação implica o dever de ocupar e utilizar a terra, independentemente do requerente.

Mas há também a questão da eficiência económica da terra como factor de produção. O uso da terra para qualquer actividade produtiva envolve a combinação óptima de factores de produção, que deve observar o equilíbrio entre o produto marginal e o custo de oportunidade. Por exemplo, o uso da terra para a produção agrícola pode ser tecnicamente ineficiente quando são necessárias um hectare de terra e muitas unidades de trabalho para produzir uma

---

5. Negrão, J. (s/d). A indispensável terra africana para o aumento da riqueza dos pobres.

6. Artigo 25, Lei 19/97 (Lei de Terras) e artigo 28, Decreto 66/98 (Regulamento da Lei de Terras).

7. Artigo 27, Lei 19/97 e artigo 32, Decreto 66/98.

8. Artigo 33, Decreto 66/98 (Regulamento da Lei de Terras).

9. Smart, T. e Hanlon, J. (2014). Galinhas e Cerveja: uma receita para o desenvolvimento. Maputo: Kapicua.

10. Hanlon, J. (2011). Understanding land investment deals in Africa. Country report: Mozambique. The Oakland Institute.

11. Borrás Jr., S., Fig, D. e Suarez, S. (2011). The politics of agrofuels and mega-land and water deals: insights from the ProCana case, Mozambique. Review of African Political Economy Vol. 38, N° 128, pp. 215–234.

12. Ganho, A. e Woodhouse, P. (2015). "Oportunidades e condicionalismos da agricultura no regadio de Chóckwè". Em Castel-Branco, C., Massingue, N. e Muianga, C. (orgs). Questões sobre o desenvolvimento produtivo em Moçambique. Maputo, IESE. pp. 178-207; Mosca, J. e Selemane, T. (2011). El dorado Tete: os Mega Projectos de Mineração. Disponível em: <http://pascal.iseg.utl.files/Comunicacoes/>

tonelada de milho; esta produção poderia ser economicamente mais eficiente se os recursos empregues (terra, trabalho) tivessem um uso alternativo mais eficiente na mesma porção de terra, através de outras actividades económicas ou uma outra combinação entre os factores terra e trabalho.

De forma geral, o subaproveitamento pode ser causado por factores: *a) ambientais* – a ocorrência de eventos climáticos, como estiagens, secas e chuvas irregulares, levando os agricultores a reduzir as áreas trabalhadas e/ou a perder produção em cultivo; *b) económicos*, que deriva da *eficiência económica* de uma parcela de terra, e de constrangimentos relacionados com acesso à irrigação, fertilizantes, pesticidas, sementes, entre outros factores capazes de melhorar a produção; e *c) sociais*, quando, segundo Negrão<sup>13</sup>, a terra é reservada como seguro de estabilidade social enquanto, por outro lado, vai diminuindo a sua capacidade produtiva, mas também por conflitos resultantes de ocupação que impede a utilização integral em tempo oportuno, como no caso ocorrido entre a Hoyo Hoyo e os pequenos produtores em Gurué<sup>14</sup>.

## **SUBAPROVEITAMENTO COMO ARMADILHA PARA OS MAIS DESFAVORECIDOS**

Seguem alguns pressupostos na presente análise:

Primeiro, o projecto de “Terra Segura” tem como objectivo prover DUATs às comunidades locais. Porém, a atribuição destes DUATs pode ser uma armadilha, quando a proposta de revisão não menciona, pelo menos claramente, a figura do subaproveitamento. Concretamente, o ante-projecto não refere, por exemplo, a expropriação da terra, responsabilidades do expropriante, direitos do expropriado, entre outros aspectos decorrentes desta situação.

Segundo, os investimentos continuam a ser orientados para as grandes extensões agrícolas de capital privado estrangeiro<sup>15</sup> ou da elite local, e são fortemente protegidos pelo Estado, enquanto, às famílias rurais são alocadas pequenas parcelas com uma precária segurança de posse face à legislação fundiária<sup>16</sup>. Exemplo disso foi o que aconteceu, recentemente, no processo de parcelamento e titulação de terras, realizado pelo Estado, a favor das famílias locais, onde muitas delas perderam terras porque foi titulada uma área inferior à que tinham antes do exercício.

Terceiro, prevalece o pensamento dualista no uso da terra segundo o qual, por um lado, está o sector familiar ou de subsistência com lógicas de produção direccionadas para a maximização da segurança alimentar e minimização de riscos e, por outro, encontra-se o sector empresarial que tem por objectivo a maximização do lucro<sup>17</sup> como impulsionador e

---

<sup>13</sup>. Negrão, J. (s/d). *op. cit.*

<sup>14</sup>. Smart, T. e Hanlon, J. (2013). O boom da soja no Gurué produziu alguns grandes agricultores. Pequenos agricultores ou grandes investidores. A opção para Moçambique. Relatório de Pesquisa nº 1. Estes autores referem que, quando a Hoyo Hoyo chegou em Gurué, a terra concessionada a esta empresa já estava na posse das pessoas que a tinham ocupado de *boa-fé* por mais de uma década o que, pela lei moçambicana, dava direitos a estes ocupantes.

<sup>15</sup>. Smart, T. e Hanlon, J. (2014). *op. cit.*

<sup>16</sup>. Negrão, J. (s/d). *op. cit.*

<sup>17</sup>. Negrão, J. (s/d). *op. cit.*

incentivador do desenvolvimento. Por força disso, os primeiros que, à partida, não possuem capacidades financeiras para produtivamente ocupar toda a área titulada, não são prioritários para beneficiar de investimentos para as terras de que dispõem; correndo, segundo a Lei, o risco de perda da terra.

Quarto, outro aspecto omissos na proposta de ante-projecto é o funcionamento das instituições, onde estão e se detectam as debilidades institucionais e organizacionais para a materialização dos instrumentos legais. Até agora, observa-se grande resistência em instituir um poder efectivo nos governos locais e nas comunidades. A essa debilidade dos governos locais, associa-se a forte burocratização dos processos administrativos e a existência de muitos agentes de instituições locais, envolvidos em redes de esquemas não-transparentes no processo de atribuição do DUAT<sup>18</sup>.

Quinto, e na sequência do pressuposto anterior, o ante-projecto não aborda o crónico problema da coordenação sectorial institucional aos níveis de base e central. A criação e concentração de serviços distritais (Decreto 6/2006) limitam a margem de manobra dos responsáveis sectoriais a nível provincial, na medida em que a sua actuação fica dependente da articulação, por um lado, com as comunidades e autoridades distritais, representadas pelo administrador distrital e, por outro, com os responsáveis provinciais de outros sectores representados nos serviços distritais. Na prática, a maioria dos sectores não descentraliza os seus recursos para poder fazer funcionar o referido serviço distrital. E uma das consequências disso é o enfraquecimento do papel do Estado na provisão de serviços agrários, cristalizado na ausência de mecanismos sólidos de cadastro e gestão de terras<sup>19</sup>.

Sexto, «nas áreas em que a ocupação da terra é segundo as normas e práticas costumeiras, prevalecerá o direito consuetudinário na transmissão do uso e aproveitamento da terra, no que não contrarie a lei..., devendo, em caso de ter um investidor interessado, ser negociado e acordado com a comunidade, com acompanhamento dos órgãos estatais competentes a vários níveis»<sup>20</sup>. Como isso será feito? Seguramente que se trata aqui de uma sobreposição de normas, em que uma vai-se impor à outra e, sempre para o lado do capital e dos interesses das elites, tendo em conta que muitas figuras nos sistemas de direitos costumeiros continuaram, parafraseando Negrão, «qualitativamente inferiores e tradicionais»<sup>21</sup>, com um mero reconhecimento por vontade, segundo as circunstâncias o exigem.

Sétimo, o Governo defende a necessidade de ajustar e flexibilizar os mecanismos legais e administrativos para identificação e classificação de áreas específicas para a implantação de centros urbanos, industriais, polos de desenvolvimento, reservas naturais e outras infra-estruturas, com vista a melhorar o uso e aproveitamento da terra e dos recursos naturais<sup>22</sup>. A questão que se coloca é, como isso será materializado, num país em que a ocupação de terras para extracção de recursos foi sempre realizada sem a lógica de eficiência económica da terr

---

<sup>18</sup>. Capaina, N. (2021). Processos administrativos e práticas na titulação da terra em Moçambique: o caso dos municípios de Maputo e Matola. *Observador Rural* nº 116.

<sup>19</sup>. Forquilha, S. (2015). Descentralização sectorial e provisão de serviços públicos em Moçambique: o caso do sector agrário. Em de Brito, L. *et al.* (2015). *Desafios para Moçambique*. pp. 83-97.

<sup>20</sup>. Ministério da Terra e Ambiente. *op. cit.*

<sup>21</sup>. Negrão, J. (s/d). *op. cit.*

<sup>22</sup>. Ministério da Terra e Ambiente. *op. cit.*

e em que a segurança de posse das famílias rurais foi geralmente torpedeada quando houve «um imperativo maior»?

Oitavo, o ante-projecto também equaciona «a criação de reservas de Estado para fins agro-pecuárias, silviculturais, piscicultura, geração de energia, eco-turismo e conservação e o seu enquadramento nos planos de desenvolvimento aos diversos níveis»<sup>23</sup>. Implicitamente, isto mostra que os interesses e investimentos estarão priorizados para estes sectores, e muito menos para o sector da agricultura familiar, secundarizando os interesses das famílias rurais.

Em conclusão, da análise feita, fica evidente que, se o Estado tem a vontade de prover legalmente as comunidades rurais de terra, esta titulação não tem segurança se observados outros preceitos legais, nomeadamente, o de que o direito de ocupação implica o dever de uso efectivo. Até agora, tem-se mostrado que diferentes interpretações da lei têm sido a força motriz usada na violação do direito mais elementar das comunidades rurais, que é o de possuir terra. Ou seja, diante da lei, as comunidades locais encontram-se numa desvantagem tácita para fazer valer os seus interesses e direitos à luz dos sistemas costumeiros.

---

<sup>23</sup>. Ministério da Terra e Ambiente. *op. cit.*