



DESTAQUE RURAL Nº 12 **Fevereiro de 2016**

PROGRAMA TERRA SEGURA - 5 MILHÕES DE DUATs

O Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural possui um programa para atribuir, durante a presente legislatura, 5 milhões de títulos de DUATs (Direito de Uso e Aproveitamento da Terra). Este programa designa-se por “Terra Segura”. Visa-se principalmente o registo de direitos já adquiridos por ocupação de boa-fé.

Neste momento, estima-se que somente cerca de 3% dos produtores agrícolas possuem o título de DUAT.

A fundamentação é simples. O DUAT permite uma maior segurança da terra e poder negocial dos seus detentores (por exemplo para o acesso ao crédito). É um argumento forte e justificativo. A maioria das opiniões indicam e reclamam por essa realidade.

Porém, colocam-se as seguintes questões: (1) o DUAT aumenta a segurança da terra, principalmente do sector familiar? E das empresas?; (2) os pequenos produtores e as empresas aumentam os poderes negociais possuindo o DUAT?

Procura-se de seguida responder a estas duas questões.

A Lei da Terra atribui o direito de uso e aproveitamento pela via do direito consuetudinário, isto é, os cidadãos que trabalham ou que possuem alguma forma de utilização têm direitos sobre essa terra por herança ou ocupação de boa-fé há mais de 10 anos. A posse do título (documento), pode, quando muito, emprestar um certificado de posse legal de natureza formal/administrativo (lei “moderna”). O seu detentor, transitando-se do direito consuetudinário para o direito “moderno”, podem significar ou implicar que as questões legais passem a ser regidas pelas instituições legais próprias, além dos procedimentos/passos relacionados com o direito consuetudinário. Os procedimentos informais associados ao direito por via do direito consuetudinário, passam a ser secundários ou complementares na resolução de conflitos ou assuntos de outra natureza. O DUAT, por si só, não altera o princípio consagrado na Constituição em como a terra não pode ser vendida ou alienada sob qualquer forma. Para que exista essa possibilidade seria necessária uma alteração à Constituição. No entanto, a posse desse documento reforça o reconhecimento de direitos que o Estado é obrigado a fazer com base na Constituição.

A questão imediata que se coloca é a seguinte: para os pequenos produtores, qual das duas situações, (direito consuetudinário ou “moderno”) é mais conveniente (eficácia, segurança, acessibilidade e custos), pressupondo que a segurança não se altera. O direito consuetudinário e de natureza informal, localmente reconhecido, não exige relações com a administração local (é basicamente gerido pela comunidade e seu líder), não implica gastos de obtenção do título nem os casos de eventuais conflitos são resolvidos por vias judiciais, o que acarretaria custos directos e indirectos, para além das dificuldades de acesso aos tribunais e ao conhecimento das leis e dos procedimentos.

Para as empresas, o DUAT pode significar um maior poder de defesa e de prova do direito de uso e aproveitamento da terra. Obter o DUAT significa nomeadamente, que todo o processo de concessão foi realizado, incluindo o da consulta comunitária, condição importante para se evitarem situações de conflitualidade com cidadãos e comunidades que possam reclamar a terra por via dos articulados do direito consuetudinário. O DUAT pode ainda, embora ilicitamente, constituir uma garantia bancária. Ao se considerar um bem de garantia, pressupõe-se imediatamente a atribuição de um valor com correspondência monetária e, portanto, uma moeda de troca. A terra passa automaticamente a ser transaccionável. No entanto, a maioria das empresas agrícolas, mineiras, turismo, etc. possuem o DUAT ou licenças de exploração, ou estão em processo de obtenção. No caso do imobiliário, a terra é parte do património da infraestrutura e, portanto, a posse da terra transita conforme a compra e venda dos imóveis.

Em resumo, pode afirmar-se que o DUAT para os pequenos produtores não altera fundamentalmente o direito e a segurança do uso e aproveitamento da terra, mas aumenta as condições para a sua protecção.

Numa perspectiva futura e com base em hipóteses, pode considerar-se que a Lei 19/97 será revista e abrirá a possibilidade para a privatização e/ou o mercado oficial da terra. Nessas circunstâncias, todos os detentores de DUAT poderiam vender ou negociar o arrendamento da sua parcela. Se assim for, pode especular-se que o Programa terra segura poderá constituir uma antecâmara para a privatização da terra, total ou parcial ou em modalidades específicas que permitam essa mudança do regime de propriedade do principal recurso de uma Nação.

Embora também traga vantagens, tanto a nível individual como comunitário, esta possibilidade coloca em risco os pequenos produtores que alienem as suas terras sem um conhecimento aprofundado dos mercados. Em contextos de pobreza, de grandes assimetrias de informação, de conhecimento e de distorções dos mercados e mesmo a politização dos mesmos, existem elevados riscos para as famílias camponesas.

A questão é: como beneficiar dos DUATs (mais segurança) minimizando os pontos negativos para o sector familiar (migração do direito consuetudinário para o “moderno”) e os riscos apresentados? Várias podem ser as formas/estratégias. A primeira e eventualmente a mais importante, é associar o DUAT da parcela agrícola ao DUAT da comunidade onde a parcela está inserida. O processo de reconhecimento de direitos individuais de uso e aproveitamento da terra deve ser precedido pelo reconhecimento dos direitos das comunidades, realizado num contexto em que haja a adequada preparação social e divulgação da legislação e delegação de poderes de manutenção de cadastro ao nível da comunidade. Nestas condições, nenhuma transacção. Nestas condições, nenhuma transacção poderá acontecer sem o pronunciamento dos membros da comunidade. Esta possibilidade, não tem como filosofia a subordinação do direito de pessoas singulares ao direito de pessoas colectivas. A fundamentação assenta no facto de que os sistemas de produção das famílias camponesas não se limita à exploração agrícola. Existe uma complexa integração multifuncional nos modos de produção e de vida onde coexistem vários objectivos a maximizar (por exemplo, segurança alimentar, rendimentos monetários, investimentos em patrimónios produtivos e de bem-estar) e a minimizar (risco de perdas de colheita, defesa contra calamidades naturais, etc.). A produção agrícola em várias parcelas (em sequeiro e em regadio, a diferentes distâncias da residência, nas zonas baixas e altas, etc.), a exploração da floresta (para produção de lenha, carvão e estacas), o acesso à água, a conservação da floresta (incluindo com queimadas controladas) para a caça, as plantas silvestres para recolha de frutos e produtos medicinais, entre outros elementos do sistema de produção e vida dos camponeses. São os designados sistemas agro-florestais, agro-pastoris entre outros conceitos que reflectem a exploração integrada e sustentável dos recursos e o equilíbrio entre o Homem e a Natureza.

Qualquer alteração ao sistema sem opções alternativas e operadas em transições com rupturas poderá causar crise nos modos de vida das famílias.

Estes aspectos conduzem à necessidade do planeamento do território, designadamente, em primeiro lugar, à delimitação geográfica das comunidades, actividade complexa que exige o seu

envolvimento, o conhecimento da história de longa duração e as perspectivas futuras de desenvolvimento, o crescimento demográfico, etc. Esta necessidade não implica a existência do planeamento territorial a nível nacional.

Outras acções podem ser recomendadas como a formação, advocacia, monitorização por parte da sociedade civil das questões à volta da terra, especialmente a atribuição/facilitação dos DUATs, os diferentes tipos de conflitos de terras (empresas -camponeses/comunidades; Estado – camponeses/comunidades, entre camponeses e comunidades, entre outros conflitos que opõem diferentes tipos de actores.

A hipótese do Programa ser uma ante câmara da privatização enquadra-se num outro debate que possui vários posicionamentos da sociedade, estreitamente relacionados com os interesses em jogo (camponeses, empresários, políticos). Igualmente existe a influência ideológica. Se essa é a intenção central do Programa, então deve haver vigilância dos diferentes actores económicos e sociais, organizações da sociedade civil e organizações profissionais, sindicatos, que não concordem com a legalização da privatização e do mercado da terra. Por outro lado, certamente que existirão grupos de interesses (sobretudo do sector privado e das autarquias) que continuarão exercendo influência para que essa possibilidade surja quanto antes.

A filosofia política e ideológica do Estado e dos partidos políticos é claramente neoliberal. O empresariado nacional está ciente que a privatização ou o mercado de terras seria um elemento favorável para o investimento externo ao qual se pretendem aliar com parcerias nas quais pouco mais têm que oferecer que não seja o “lobby” e o “conhecimento local”. Existe ainda pressão de algumas forças políticas e financeiras externas no sentido da privatização da terra. Como forças opositoras estão forças políticas dentro da Frelimo ligadas à luta pela independência onde se dizia que se lutava para libertar a terra e os homens, uma elevada percentagem dos camponeses, organizações da sociedade civil uma proporção da intelectualidade. O discurso oficial da governação, ou é o silêncio expressivo ou a defesa da terra como propriedade do Estado. Neste último posicionamento pode ainda considerar-se poderem existir sectores de opinião e de interesses que aguardam silenciosamente pelos DUATs (sendo que dirigentes ou oficiais das burocracias facilmente adquirem o documento) para que, aquando da privatização, a terra constitua um activo imediato, de custo quase zero e de elevado valor de mercado.

Em resumo, o programa Terra Segura é uma iniciativa positiva que representará um grande esforço financeiro e de trabalho dos órgãos responsáveis pela área. No entanto, deve-se considerar os riscos acima apresentados e a necessidade daqueles que são contrários à privatização da terra, estarem atentos acerca da possibilidade de agendas não transparentes ou não mencionadas.

A realização dos aspectos positivos e a minimização dos aspectos negativos deste programa Terra Segura, depende de um envolvimento das comunidades e das organizações sociais, desde as fases preparatórias, à fase de realização e no desenho e implementação dos procedimentos de manutenção de registos e do cadastro e a monitorização.