

O Papel da Gestão e Administração de Terras na Promoção do Desenvolvimento Rural

Síntese de Debate Público



Compilada por Dínis A. Mandevane

Maputo, Abril 2015

1. Contextualização

O Centro Terra Viva (CTV) em parceria com o Observatório do Meio Rural (OMR), realizou no dia 26 de Março de 2015, no Anfiteatro do Museu de História Natural, na Cidade de Maputo, um debate público sobre o tema “O papel da gestão e administração de terras na promoção do desenvolvimento rural”, reunindo cerca de 26 participantes, dos quais 19 homens e 07 mulheres, em representação de instituições públicas, académicas e de organizações da sociedade civil.

O evento foi organizado com objectivo de analisar o quadro legal e institucional que regula a gestão e administração de terras no país, tendo em conta as premissas que os diferentes instrumentos legais estabelecem para o envolvimento das comunidades nos empreendimentos económicos que recaem sobre as suas áreas, através de parcerias entre estas e os investidores.

O tema foi escolhido pelo facto de nos últimos anos, o país ser alvo de pressões sobre a terra destinadas a investimentos estrangeiros em variadas áreas como agricultura, infra-estruturas, recursos minerais e energia, que prometem crescimento económico. Entre os atractivos para investimentos figuram a relativa abundância da terra uma vez que apenas 20% de terra fértil é cultivada, pouca exploração da orla costeira e relativa facilidade de que goza o capital estrangeiro no país.

Consultada a legislação, constatou-se que a Lei Terras (Lei n° 19/97 de 01 de Outubro), o Regulamento da Lei Terras (Decreto n° 66/98, de 8 de Dezembro), a Política Nacional de Terras (Resolução n° 10/95, de 17 de Outubro), bem como a Estratégia de Desenvolvimento Rural (aprovada a 11 de Setembro de 2007), defendem a criação de condições para que as comunidades rurais possam desenvolver-se aumentando os seus níveis de autossuficiência, não só através do aumento da produção e produtividade como também de outras alternativas relacionadas com a segurança de posse da terra.

De modo particular, a Estratégia de Desenvolvimento Rural aponta, entre outras formas, a necessidade do estabelecimento de parcerias economicamente sustentáveis entre comunidades e investidores, tendo como finalidade a melhoria das condições e estratégias de vida destas nas zonas rurais, bem como a promoção de novos investimentos em bases equitativas e sustentáveis.

Apesar destes pressupostos, há poucos exemplos de mega-projectos que tenham estabelecido parcerias com comunidades rurais usando certificados de delimitação como garantia de posse da terra, condição considerada essencial para a celebração de acordos. Consta-se ainda que os grandes projectos de investimento têm ocupado terras à custa de reassentamentos que tem como

consequência a perda de áreas produtivas, benfeitorias e outras implicações culturais nas comunidades afectadas.

Exemplos disso são apresentados no Relatório de Monitoria da Boa Governação, publicado pelo CTV em 2012. Existe uma tendência de se tomar decisões com base em estudos que demonstrem viabilidade económica, em detrimento de estudos sociais, ou daqueles que integram várias perspetivas (económica, social, antropológica) nas áreas de terras, florestas e fauna. Isto causa uma lacuna susceptível de provocar imensas interpretações, ou de facilitar a fuga da responsabilidade ambiental e social. Actualmente registam-se de forma progressiva, acções que demonstram a salvaguarda dos interesses dos grandes investidores, deixando de longe o desenvolvimento das comunidades previsto na legislação em vigor.

As seguintes individualidades constituíram o painel:

Orador: Eng. João Carrilho (OMR)

Comentários Especiais: Doutor Eduardo Chiziane (OMR)

Moderação: Eng. Higinio Marrule (TecnoServ)

2. Assuntos Abordados

O Eng. João Carrilho introduziu a sua apresentação sobre *O papel da gestão e administração de terras na promoção do desenvolvimento rural* com a clarificação de alguns conceitos chave, como é o caso de **desenvolvimento rural**, que considerou como o resultado final da interacção entre vários factores físicos, tecnológicos, económicos, socio-culturais e institucionais. Como estratégia, o desenvolvimento rural é concebido para melhorar o bem-estar económico e social de um grupo específico de pessoas – os pobres rurais. Para o orador, estas acções são multidisciplinares por natureza, representando a intersecção entre as ciências agrárias, sociais, comportamentais de engenharia e a gestão”.

Seguiu-se a definição de *desenvolvimento*, de acordo com o economista Ragenda de Sousa, que na sua obra *Domínios de Desenvolvimento para Moçambique*, definiu como sendo *a ampliação sustentável (nos planos económico, social e ambiental) da oferta e da apropriação de bens materiais e culturais por parte de uma determinada comunidade”*.



Eng. João Carrilho, durante apresentação

Mais adiante, João Carrilho clarificou ainda o conceito de desenvolvimento rural, tendo defendido, com base em Stiglitz, que o mesmo implica transformações na sociedade, no que tange aos modos de vida, da ocupação e gestão do espaço, das estruturas e actividades económicas, dos modos e relações de produção, da relação com a tecnologia, da administração social, política e administrativa.

Num outro seguimento, o orador, destacou aspectos que considerou primordiais no contexto de desenvolvimento rural nomeadamente:

- **Priorização** que requer o delineamento de estratégias direccionadas para o aumento da produção, produtividade, rendimentos económicos e a geração de oportunidades acumuladas no sector familiar;
- **Modernização** que consiste em centrar as intervenções do Estado no apoio à agricultura de pequena escala (segurança de posse da terra, acesso a insumos e capital, bem como a tecnologia - investigação e extensão) e respeito pelo ritmo e dinâmica das pessoas a nível local;
- **Terra e recursos naturais**, onde há necessidade de realizar a delimitação, o cadastro, o planeamento e seguindo de regras estabelecidas;
- **Finanças**, que consiste no acesso ao capital, requer educação financeira e sobre instrumentos de financiamento.

João Carrilho abordou ainda a componente de gestão e administração de terras tendo clarificado o conceito de gestão sustentável de terras, como sendo, segundo Unece, o processo de “determinar, registar e divulgar informações sobre direitos de propriedade ou posse, valor e uso da terra na implementação de políticas de gestão de terras”.

Ainda houve espaço para o interveniente discutir sobre os objectivos da gestão de terras nos seguintes termos:

- a) Promover o “*melhor*” uso da terra – não apenas na perspectiva agrária – mas também na protecção do meio ambiente;
- b) Aumentar o valor da terra para qualquer utilizador;
- c) Reconhecer, adjudicar e proteger os direitos das pessoas – não apenas os pequenos agricultores mas, os cidadãos como um todo;
- d) Aumentar a base de colecta de receitas;
- e) Uso da terra: melhor uso é conceito relativo a cada local;
- f) Valor da terra: importância da localização e das infraestruturas tendo em conta a informação de “*mercado*”
- g) Direitos: conceito de “*pacote de direitos*”

Mais adiante, foi abordado o contexto do uso da terra em Moçambique, tendo apontado a política, leis, direitos, uso e acesso. Nesta última componente, destacaram-se as potencialidades que o país detém. Por exemplo 80 milhões hectares de terra, dos quais 36 milhões de hectares são aráveis (estando 15%

em uso); 46.8 milhões de hectares são constituídos por florestas (que incluem 8.8 milhões de hectares que são protegidos em parques e reservas).

Outro aspecto que João Carrilho considerou relevante, foi a existência de cerca de 45 000 DUATs em todo o país, correspondentes a 16.7 milhões de hectares, o facto de existir o zoneamento agro-ecológico e a existência de 600 comunidades delimitadas numa área avaliada em 13 mil hectares.

Destacando o valor e benefícios que o quadro legal cria, apesar da terra pertencer ao Estado, o orador falou das benfeitorias que o cidadão pode criar, da possibilidade de existirem arranjos de quase-arrendamento, produção por contrato, partilhas de produção, o direito das comunidades beneficiarem-se de 20% do valor das licenças de exploração de recursos florestais, como sendo parte das vantagens.

Avaliando a componente de instituições e infraestruturas, João Carrilho, afirmou que a maior parte da terra é usada e aproveitada sob forma costumeira, a administração da terra rural é centralizada - uma vez que as instituições locais/comunitárias estão muito vinculadas aos regulados e não serem necessariamente democráticas. Lamentou a inexistência de tribunais especializados sobre a terra e lamentou o costume dos investidores implantarem infraestruturas com base na troca.

O orador analisou ainda outros aspectos como a ociosidade da terra, tendo concluído que apesar de existirem muitos pedidos efectuados e DUATs emitidos, grande parte da não está sendo usada. E finalizou a sua apresentação levantando as seguintes questões para reflexão:

- Se o quadro legal é bom e aparentemente existe disponibilidade de terra:
 - (a) porque existe usurpação - a vários níveis - para se ter acesso a terra, havendo terras ociosas?
 - (b) porque é fraca a segurança de posse - tanto para comunidades como para investidores?
 - (c) porque aumentam e ficam sem resolver conflitos de terras?
 - (d) porque permanece elevado o nível de desigualdades de acesso e uso e a pobreza?
- Isto levanta a questão do exercício do poder e a quem ele serve na gestão e administração de terras sendo interessante ver os prós e contras relativos ao processo de centralização vs. descentralização e democracia vs. autocracia.

Que regime, não só de propriedade, como também de gestão, melhor promove o investimento, a partilha de benefícios, a cidadania e o envolvimento do cidadão na protecção dos seus direitos?

3. Comentários Especiais

O Doutor Eduardo Chiziane, começou a sua alocução enquadrando os paradigmas apresentados pelo João Carrilho na realidade nacional, tendo defendido que pecam por provocar uma flutuação de acções no processo de tomada de decisão pela necessidade de despacho/apreciação ao nível central e este para fazer-lo precisar de deslocar-se para base causando, deste modo, interdependência.

O comentarista abordou também a questão da boa administração que deve ser mais específica à terra mas que depende do quadro político e institucional. Lamentou contudo, o pouco proveito dos direitos de protecção da terra, apesar de ser assegurada pela legislação em vigor.

Comentando sobre o que considerou terceiro pilar da apresentação do Eng. João Carrilho, que estabelece a relação entre a gestão e administração da terra e desenvolvimento rural, Eduardo Chiziane, defendeu a necessidade de se registarem os direitos sem restrições e clarificar situações e reduzir o espaço para a ocorrência da corrupção. Avançou dizendo que os ciclos de governação têm influenciado a reformulação de instituições facto que pode ser por desconhecimento ou desconsideração das implicações desta medida.

Segundo Chiziane, o arrendamento de terras pode abrir espaço para segurança e posse de terra aos que não pretendem usa-la imediatamente.

4. Reflexão

Elvino Dias, da ABIODES, foi o primeiro a tomar a palavra, questionando se o titular do DUAT pode realizar, no âmbito do direito costumeiro, operações semelhantes às previstas no nº 2 do artigo 16 da Lei de Terras, que prevê a transmissão de infra-estruturas, benfeitorias existentes numa parcela. Eduardo Chiziane recorreu ao artigo 4 da Constituição da República de Moçambique, que aborda o pluralismo jurídico onde o Estado reconhece outras formas de resolução de conflitos, incluindo os de terra, desde que não sejam incompatíveis com a ordem constitucional. Para o interveniente, se lhe for reconhecido o direito de uso da terra por ocupação, se for o caso, pode conceder por empréstimo ou outras formas que não ferem a lei para a realização de actividades agrícolas, fixação de residências ou outras formas de uso, depois recuperá-la, embora a via não seja oficial. Mas não se pode deliberadamente dizer-se que se está a vender a terra, rematou.

Por seu turno Isabel Zefanias, lamentou existirem pequenas indústrias próximo das residências emitindo gases com impacto na saúde dos cidadãos, ao que Eduardo Chiziane, clarificou com base no artigo 23 da Lei de Terras, que determina que os Presidentes dos Conselhos Municipais devem autorizar DUATs nas áreas onde existam planos de urbanização e serviços de cadastro,

e neste caso específico revela fragilidades do nosso sistema de administração de terras.

Mais adiante, Chiziane aludiu o artigo 22 da Lei de Terras, para responder à questão sobre administração que apela para autorização de licenças e/ou pedidos que são acções estritamente administrativas, quando em contrapartida o artigo 24 aponta para a participação das comunidades em acções de gestão, justificando assim a diferença entre ambos, mas influenciam o desenvolvimento rural se os mecanismos não forem claros e consistentes.

Chiziane clarificou ainda a questão sobre a institucionalização de uma justiça especializada para a tramitação de assuntos agrários ou sobre terras, com base experiências da Costa Rica, onde foram criadas secções especializadas nos tribunais comuns e depois evoluíram para os tribunais agrários mas, para tal deve haver uma demanda que justifique e um interesse específico por proteger. O interveniente adiantou haver dificuldades de alguns magistrados em lidar com matérias sobre terras, nos tribunais comuns, daí a demora na resposta dos processos. Acrescentou que paulatinamente os juizes vão se clarificando, definindo os modos processuais sobre como avançar.



Membros no painel

Reflectindo sobre as questões colocadas, João Carrilho, defendeu que no país não houve reforma agrária mas sim uma redistribuição da terra pelo Estado, aos familiares dos governantes da época, faltando outros componentes para o processo tornar-se uma verdadeira reforma.

Diamantino Nhampossa avaliou as mudanças de ministérios como sendo positiva até certo ponto. Porém, lamentou que estas mudanças criam instabilidade pois enquanto não se elaboram novos estatutos orgânicos e não se aprovam os respectivos orçamentos, licenças não são renovadas devido a indecisão sobre a tutela, entre outros aspectos. Avançou que a opção seria a criação de Institutos Nacionais, que em caso de mudança do pelouro, teria assegurada a continuidade das suas actividades.

Alda Salomão reforçou a questão anterior contestando a correlação de forças e relações de poder entre os actores de nível central e local, fazendo referência ao artigo 98 da CRM, que cria a figura de domínio público comunitário, que

no seu entender é uma alocação do poder a este nível. Chiziane reagiu citando os três domínios públicos nomeadamente do Estado, Autárquico e Comunitário que se aplica de modo selectivo uma vez que a lei não clarifica a regulação do último domínio.

Acrescentou que existem princípios que podem orientar a constituição e afectação de bens ao Estado, às Autarquias e às comunidades, como é o caso da CRM nos Artigos 138 e 139, onde se faz menção dos órgãos centrais e atribuições dos órgãos centrais, respectivamente. Para Chiziane isso pressupõe que todas as actividades específicas das comunidades sejam realizadas pelo poder local, incluindo as autarquias se for o caso. Para definir os bens que este nível precisa devem ser especificados e definir a sua finalidade, se são orientados à satisfação das necessidades colectivas ou públicas.

Eduardo Chiziane avaliou a actual forma de afectação tendo-a considerado dispersa, pois é feita através da legislação sobre terras e sobre recursos naturais mas, segundo as suas palavras, está em conflito com os poderes dos órgãos do Estado ao nível local e também das autarquias locais. Apesar da desvantagem, para o interveniente, o actual domínio público tem carácter protecionista pois, não perde por meio de uma afectação aquisitiva, por exemplo, por mais que passem vários anos é coberto pelos princípios de imprescritibilidade, penhorabilidade e inalienabilidade.

Alda Salomão quis ainda perceber de João Carrilho como é que seria feita a descentralização do cadastro, para os distritos e comunidades, pelo que o orador defendeu a viabilidade de descentralização do cadastro, mas recomendou sobre a necessidade de se melhorar a ligação entre os dois níveis que requerem regras de comunicação, podendo contar com os Comités de Gestão de Recursos Naturais existentes naquele nível.

João Carrilho lamentou a falta de adopção de iniciativas que tem surgido, dando exemplo da agricultura de conservação, sistemas de irrigação com recurso as marés, ensaiados no Rio Chinde na Zambézia e ainda experiências relativas a adopção de mercados.

Por seu turno Dr. Yen questionou sobre a pertinência da criação de ministérios com designação explicitamente aglutinadora, como é o caso do Ministério da Terra, Ambiente e **Desenvolvimento Rural**, Educação e **Desenvolvimento Humano**, (...) e **segurança alimentar**? Carrilho respondeu não ser imperioso incluir tais designações aglutinadoras e mandatos e desempenhar com zelo o seu papel.

Desenvolvendo as suas ideias sobre a abordagem da terra noutros domínios além do sector agrário, Carrilho disse existirem problemas de cariz ambiental, da água e outros, onde também existe o problema das queimadas

descontroladas onde um hectare de área queimada equivale a uma poluição feita por 50 automóveis.

O Embaixador da Dinamarca, questionou sobre existência ou não da terra sem dono ou ociosa que possa justificar a atribuição do DUAT para investidores que ocupam áreas extensas. Carilho, disse haver necessidade de distinguir o uso e a ocupação da terra para chegar a uma conclusão, porque o facto de não ser cultivada não quer dizer não seja usada porque pode ter sido reservada para a fauna, para serviços ambientais, ou outras formas de conversão de uso da terra. Acrescentou ainda que, não há terra sem dono, sem autoridade, e discordou com a ideia de que a agricultura itinerante seja o factor fundamental de uso da terra em Moçambique.

O moderador direccionou para João Carrilho, a questão sobre o mapeamento estratégico ser uma possibilidade de solução para o uso da terra, tendo sido advertido que o processo é oneroso e se equipara aos custos de produção de planos locais, que são considerados ideais.



Parte dos participantes do Debate

5. Conclusões

O debate sobre o impacto da gestão e administração da terra na promoção do desenvolvimento rural permitiu chegar às seguintes conclusões:

✓ A terra é um dos elementos que reflete completamente as dinâmicas e as transformações sociais e económicas que se verificam neste momento em Moçambique e de maior conflitualidade como é o caso de:

- a) Conflito entre as novas dinâmicas de investimento no meio rural, do desenvolvimento global onde existe intensificação da atração do capital, o que se reflete no reassentamento, ocupações e indemnizações;
- b) Contraste entre o espírito da lei e a ideologia do poder actual derivados de casos em que o governo confunde-se com o investidor e o legislador simultaneamente;
- c) Paradoxo entre a lei e a realidade caracterizada pela venda, pelos conflitos de terra entre o Estado e o detentor do DUAT;

- ✓ Os preceitos constitucionais e legais, são difíceis de negociar e concordar;
- ✓ A máquina de administração da terra está desajustada da realidade e exige medidas reformas muito rápidas;
- ✓ Nota-se que há fraqueza (real ou intencional) da capacidade de fiscalização e imposição da legislação: implementação selectiva da lei em que determinados casos são sancionados sem ponderação quando há milhares de prevaricadores impunes;
- ✓ Há vantagem em documentar os direitos: casos em tribunal; negociação em vez de apenas informação e ainda apoio jurídico-legal;
- ✓ O princípio da descentralização contraria a filosofia centralizadora o que limita a implementação do nº 3, do Artigo 98 da CRM;
- ✓ É sempre vantajoso registar os direitos de todos, bem como o seu uso e divulgar irrestritamente as informações. A cidadania deve ser única porque mesmo sendo poucos, os episódios de usurpação são suficientes para criar insegurança de posse ao nível nacional;
- ✓ Existe a prática de muitas ilegalidades que compreendem a cessão de exploração de grandes áreas sem que haja regulamentação para o efeito.

6. Recomendações

Neste encontro de reflexão foram avançadas as seguintes recomendações ao Governo:

- Acelerar a descentralização e/ou delegação de alguns poderes de gestão e administração da terra ao nível local/comunidades - regulamentar a relação com o Cadastro Nacional de Terras;
- Priorizar a participação, formulação, aprovação e implementação local de planos de uso da terra: definição dos domínios públicos. Articular o Cadastro Nacional de Terras e o Ordenamento do Território;
- Combinar a governação centralizada, com regulamentação para a administração descentralizada (inclusive ao nível da comunidade), planos regionais concebidos e promovidos centralmente de modo participativo, com regras de (conversões) de uso e implementação e local/comunitária promovem o desenvolvimento;
- Prestar atenção aos conflitos que podem surgir devido ao actual modelo económico, ás políticas em vigor e apetência pela terra, porque propiciam o surgimento de camadas populacionais desfavorecidas;

- Produzir planos de uso da terra a médio e longo prazos para facilitar a alocação de terras para os grandes projectos;
- Há necessidade da criação de uma lei específica, que regula o regime jurídico dos bens, primeiro devido a necessidade de afectação normativa, categorizando os bens que serão entregues para gestão pelo Estado, Autarquias e Comunidades, apesar de existir uma repartição feita a partir da CRM, da legislação autárquica e da legislação avulsa;
- É pertinente fiscalizar a função económica e social da terra de acordo com os preceitos constitucionais, não perdendo de vista a verificação do uso integral da terra;
- É necessário aprofundar a regulamentação e adaptação do sistema e práticas de cadastro a favor dos mais pobres e produtores de alimentos (atribuindo um título para várias parcelas e rever os critérios de perda de posse de terra que influenciam a insegurança alimentar);
- Colaborar e abrir-se a todas as vozes, incluindo as discordantes, para renovar o pacto social;
- Estar sempre atento à implementação selectiva e desigual de leis, para combater a subjectividade gerada pelas correlações de forças em cada momento, tanto ao nível central como ao nível local.

Outra recomendação para toda a sociedade moçambicana é de que devem realizar -se estudos por diversas organizações de pesquisa e movimentos sociais, sobre os vários conflitos de terra, incluindo a venda e aplicação desigual da lei sobre este recurso natural, para alimentar os debates em torno de questões sobre a terra.