

Boletim sobre o processo político em Moçambique



Número 48 – 1ª Parte - 22 de Fevereiro de 2011

Editor: Joseph Hanlon (j.hanlon@open.ac.uk)

Tradução de: Maria de Lourdes Torcato

O material pode ser reproduzido livremente, mencionando a fonte

Publicado por CIP e AWEPA

CIP, Centro de Integridade Pública
Rua Frente de Libertação de Moçambique (ex-Pereira do Lago), 354, r/c
(CP 3266) Maputo
Tel: +258 21 492 335, 82 300 33 29
www.cip.org.mz
cip@cip.org.mz

AWEPA, Parlamentares Europeus para a África
Rua Licenciado Coutinho 77 (CP 2648) Maputo
Tel: +258 21 418 603, 21 418 608, 21 418 626
Fax: +258 21 418 604 e-mail: awepa@aweпа.org.mz

Resposta às comunidades, doadores e investidores

Terra move-se para topo da agenda política

A terra está mais acima na agenda política, com intervenções pelo Presidente, Conselho de Ministros, comunidades e doadores. Embora não-oficialmente, as concessões de terras têm estado suspensas. Dois acontecimentos que vão ter lugar nas próximas semanas mostram a nova prioridade que está a ser dada às terras.

Na quarta-feira 23 de Fevereiro, a sociedade civil faz uma apresentação sobre gestão sustentável da terra no Gabinete de Estudos da Presidência. O convite é feito pelo Presidente Armando Guebuza, na sequência do encontro com a sociedade civil onde se levantou a questão da terra. Este encontro tinha sido pedido pela sociedade civil a seguir às manifestações de 1-3 de Setembro em Maputo.

Foi também criado em Outubro e está agora a ser estabelecido, o Forum Consultivo da Terra em que os doadores insistiam. Deve reunir-se pela primeira vez em Março. (ver pag 2).

Ao estabelecer o Forum, o Conselho de Ministros disse que “a crise alimentar e a busca de terras para outros usos fora dos tradicionais, incluindo bio-combustíveis, plantações florestais e fazendas do brávio, contribuem para uma maior pressão sobre o recursos terra e outros recursos naturais.”

O Banco Mundial usou uma reunião a 9 de Fevereiro para desafiar abertamente a política de Moçambique que encoraja grandes plantações de investidores estrangeiros e contrapôs que o

necessário é mais apoio a agricultores moçambicanos (ver pag 8), reflectindo uma alteração radical do pensamento do Banco.

Tudo isto vem na sequência de três acções recentes pelo Conselho de Ministros. A delimitação de terras comunitárias foi retomada no final do ano passado depois de uma paragem de dois anos (ver pag 4). Em Janeiro, as taxas de ocupação de terras aumentaram 150%. A taxa sobre terra normal de cultivo cresceu de 15 Meticais (0.48 US\$) por hectare por ano, para 37.50 Meticais (1.19 US\$), e terra de pastagem e colheitas permanentes subiu de 2 Meticais (0.06 US\$ – 6 US\$ cents) para 5 Meticais (0.16 US\$) por hectare. O governo contratou recentemente um consultor para fazer um grande exercício de mapeamento para tentar identificar terra disponível para investidores.

Não tem havido concessões de terra com mais de 1000 hectares desde o início de 2010 e há agora uma atitude mais cautelosa e uma análise mais detalhada das propostas.

Só há duas propostas pendentes para mais de

Que tamanho?

- + Um hectare são 10 000 metros quadrados, ou seja, um quadrado de 100 metros de lado.
- + Um campo de futebol normalmente tem 7 000 a 8 000 metros quadrados, ou seja, 0, 7 a 0, 8 hectares
- + Um kilometro quadrado são dez hectares.
- + 10 000 ha (Quifel em Lioma, por exemplo) é um quadrado com 10 quilómetros de lado.

10 000 hectares para o Conselho de Ministros – uma para plantações florestais outra para biocombustíveis. O Ministro da Agricultura pode aprovar concessões de terra entre 1000 e 10 mil hectares e há cerca de 15 propostas aguardando na sua secretária.

Funcionários provinciais estão a apelar aos investidores para comecem com pouco para ganhar experiência e, a nível provincial, estão a ser regularmente aprovadas propostas para menos de 1000 ha.

Os conflitos que ocorrem entre comunidades e grandes investidores no Niassa, em Lioma na Zambézia e noutros locais, fazem aumentar a preocupação. (Ver pag 5, 9, 2ª parte 14) As comunidades começam a perceber o valor da sua terra e a compreender cada vez mais os seus direitos, e levantam a voz. Tem havido problemas sobre as consultas às comunidades a respeito de investimentos e, em Agosto, o Governou apertou as regras sobre consultas (ver pag 16, 2ª parte).

Muitos projectos de investimento em minas, turismo e projectos de investimento, requerem reassentamento de populações e, em Novembro, o Centro de Integridade Pública, CIP, publicou um relatório criticando dois importantes reassentamentos em minas.

Tudo isto surge numa altura em que se fala muito da “rapina de terras” em África, desencadeada pelos aumentos de preço de comida e combustíveis, provocando o interesse de

investidores estrangeiros por terra em Moçambique para biocombustíveis, madeira, arroz e outras culturas.

O Banco Mundial sublinhou Moçambique no seu relatório de Setembro de 2010, *Rising Global Interest in Farmland*, onde dizia: “Na Tanzânia, onde os direitos à terra estão firmemente vinculados às aldeias, foram transferidos menos de 50 mil hectares para investidores estrangeiros entre Janeiro de 2004 e Junho de 2009. Em contrapartida, no mesmo período em Moçambique, foram transferidos 2,7 milhões hectares. Mas uma auditoria de terras em 2009 descobriu que cerca de 50% desta terra transferida não está a ser usada ou é só parcialmente usada.”

De acordo com o Banco, os sete países com maior quantidade de terra disponível são o Sudão, o Brasil, a Austrália, a Rússia, a Argentina, Moçambique e a República Democrática do Congo, por esta ordem.

A baixa produtividade dos agricultores moçambicanos é apontada constantemente. A maioria são camponeses que não usam nenhuma mecanização, insumos modernos ou irrigação – cultivam com uma enxada tal como os seus avós faziam. Por isso há um consenso generalizado sobre a necessidade de intensificar substancialmente o nível de cultivo e uso da terra mais produtivamente, para produzir mais comida e para exportar produtos. Por outro lado há da parte dos Moçambicanos grande exigência de emprego e este pode ser gerado pelos investidores em agricultura.

A Lei de Terras de Moçambique conquistou elogios (ver pag 3), por dar extensos direitos sobre a terra às comunidades rurais e deste modo ter o potencial de evitar a existência dos “sem terra” como acontece noutros países como no Brasil. Mas a lei também dificulta negociações eficazes entre as comunidades e investidores, tirando vantagens dos direitos sobre a terra, e as decisões chave sobre investimento ainda estão nas mãos dos governadores provinciais e do Conselho de Ministros.

Forum da Terra debate questões de peso incluindo transmissão

O novo *Fórum de Consulta sobre Terras* reunirá pela primeira vez várias partes interessadas na terra desde meados da década de 90, quando a Comissão de Terras trabalhava na lei de terras.

O Conselho de Ministros deu ao Forum uma longa lista de “questões urgentes para debate”:

- Taxas sobre terra
- Desmembramento de parcelas individuais da terra comunitária
- Direitos das mulheres à terra
- Transmissão de direitos de uso da terra
- Clarificação de interpretações da lei
- Adequação dos planos de investimento
- Estruturas comunitárias para a gestão da terra
- Inspeção dos projectos de investimento antes de conceder o título final

O Forum lidará com terra rural e urbana.

O Forum terá um grande Grupo de Consulta incluindo 15 ministérios, municipalidades, associações profissionais, sociedade civil e grupos de interesse. Terá provavelmente 150 pessoas e reúne duas vezes por ano; espera-se a primeira reunião em Março.

O Forum é chefiado pelo Ministro da Agricultura.

Um grupo de trabalho mais pequeno, chamado Grupo de Reflexão, terá 16 directores nacionais mais representantes do sector privado e sociedade

civil, provavelmente 25 pessoas. O secretariado estará na DNTF, Direcção Nacional de Terras e Florestas no Ministério da Agricultura.

As questões que se apresentam ao Forum estão todas no âmbito das questões quentes relativas à terra e estão enunciadas na Secção 5 da Política Nacional de Terras de 1995. Os críticos dizem que em 15 anos nada se fez para tratar destas questões que foram vistas já nessa altura como não resolvidas.

A pressão para criar o Forum veio dos doadores e particularmente do *Millennium Challenge Account* financiado pelos EUA. O Forum foi aprovado pelo Conselho de Ministros em Agosto 2010 mas só foi formalmente estabelecido em Outubro.

Lei de Terras e direitos à terra

A Constituição de Moçambique e a Lei de Terras (Lei nº19/97) têm a particularidade fora do usual de definir direitos à terra e fundir direitos tradicionais com modernos direitos de propriedade, tendo ainda o objectivo social de evitar privação da terra.

A Constituição especifica que terra e recursos naturais são propriedade do Estado e que “A terra não pode ser vendida, ou por qualquer outra forma alienada, nem hipotecada ou penhorada.” “O uso e aproveitamento da terra é direito de todo o povo moçambicano.” (artigos 96 e 109)

A Lei de Terras estabelece um Direito de Uso e Aproveitamento da Terra, que é largamente reconhecido pelas iniciais, DUAT. Um DUAT pode ser adquirido:

- a) por uma “comunidade” que ocupa a terra,
- b) por indivíduos moçambicanos que usam a terra de “boa fé” e durante pelo menos dez anos,
- c) ou em resultado de um requerimento.

Uma “comunidade” é qualquer grupo que vive na mesma área e é inteiramente auto-definida. A sua terra é definida com grande abrangência para incluir “áreas habitacionais, áreas agrícolas, cultivados ou em pousio, florestas, sítios de importância cultural, pastagens, fontes de água e áreas de expansão”.

Os grupos a) e b) têm direitos permanentes que podem ser herdados. O grupo c) efectivamente recebe uma concessão por 50 anos.

Um **DUAT** é um **direito** mas também pode ser atribuído por vezes um **documento**, o **Título do DUAT**. A lei especifica que para os grupos a) e b), o DUAT é um direito automaticamente adquirido e o documento de título não é exigido. Efectivamente, a) reconhece os direitos das comunidades tradicionais e b) reconhece os direitos de ocupantes, o que foi muito importante por causa das movimentações das pessoas durante e depois da guerra. A categoria c) é destinada aos investidores (grandes e pequenos) que podem obter um Título do DUAT. Mas para os outros dois grupos, o documento do título torna-se importante para indivíduos ou grupos que pretendam usar a terra

Quanta terra?

Esta lista dá estimativas, em números redondos, de uso da terra e disponibilidade:

80 milhões de hectares = total da área territorial de Moçambique

Dos quais

15 milhões de hectares são áreas protegidas

10 milhões de hectares são municípios, estradas, etc.

Donde sobram

55 milhões de hectares

Dos quais

36 milhões de ha = terra potencialmente arável (FAO)

6 milhões de ha = terra cultivada (FAO)

7 milhões de ha = disponíveis para investimento, 2008

2 milhões de ha = atribuídos a investidores 2004-09

10 milhões de ha = delimitada para comunidades (ver tabela)

Note-se que terra cultivada não inclui floresta, terra deixada em pousio, etc. Assim a terra potencialmente arável que fica no meio não pode ser considerada “não usada”.

para atividades comerciais ou pedem dinheiro emprestado para construir uma casa ou edifício.

O Regulamento da lei de terra de 1998 também reforça a diferença entre os dois tipos de direito à terra. Os grupos a) and b) podem obter reconhecimento legal da ocupação através de “**delimitação**” da sua terra, que é simplesmente a fixação de limites, e podem usar limites naturais como riachos. Isto não é dispendioso e dá direito a um certificado. Porém alguém que pretenda ter um documento de título precisa de “**demarcar**” a terra, o que significa estabelecer os limites com equipamento GPS e colocar marcos no terreno; isto já é muito mais dispendioso.

O regulamento de 1998 define “benfeitorias” como sendo coisas “necessárias que têm por fim evitar a perda, destruição ou deterioração da terra” e “construções” como sendo edifícios, muros, canais e outras obras. A terra não pode ser vendida ou hipotecada, mas estas benfeitorias e construções vagamente definidas, podem ser vendidas. Nas áreas urbanas, se uma casa é vendida, a terra está incluída; nas áreas rurais isto é muito menos claro.

Uso e ocupação

Na lei e regulamentos de terras há uma distinção parcial entre **uso** e **ocupação**. A lei diz que as comunidades têm direito à terra que ocupam, mas os indivíduos têm direito à terra que usam. Os

requerentes de terras devem apresentar um plano de investimento e só recebem um DUAT provisório, que eles podem tornar permanente ao fim de dois anos (cinco anos para os Moçambicanos) se estiverem a usar a terra de acordo com o plano que apresentaram.

É permitido às comunidades usarem a sua terra para agricultura e outras actividades mas não podem tirar lucro da simples posse – não podem arrendar ou ter outros a cultivá-la na base de acordos de partilha das colheitas. Isto pode parecer contra-produtivo porque, se uma comunidade identificou uma área para expansão, pode não precisar dessa terra durante uma geração. Todavia não pode arrendá-la por 10 ou 15 anos ou até precisar dela. De facto, é dada uma escolha impossível à comunidade – se não tem recursos para investir, deve deixar a terra inculca ou desistir dela permanentemente para um investidor.

Por outro lado, as definições muito vagas do que são benfeitorias e construções parecem estabelecer um patamar muito baixo para uso da terra. Parece possível a uma comunidade formar uma associação ou cooperativa, obter um título de DUAT para parte da terra comunitária, e utilizarem-no eles próprios ou em sociedade com um investidor. Até agora isso não tem sido feito.

Mas o debate sobre uso/ocupação tem prosseguido desde que a lei foi aprovada. Um grupo na cúpula do governo e algumas agências doadoras definem estritamente “uso” e falam de milhões de hectares que vêm como “ocupados” mas “não usados”; vêm as comunidades como uma obstrução ao investimento. Outro grupo interpreta “uso” com muito mais largueza e vê os direitos de ocupação como defensores das comunidades e com potencial de lhes conferir poder para negociar parcerias de modo a intensificar o uso da terra.

Retomando delimitação comunitária

A delimitação de terra comunitária parou efectivamente em 2007 e só foi retomada no ano passado, na sequência de um debate sobre títulos mas que, mais uma vez, era realmente acerca de estratégias de desenvolvimento e interpretações, estritas e alargadas, de uso.

Os investimentos são aprovados e os títulos de DUAT são concessionados a 4 níveis. Para terra urbana competem ao município. Os governadores provinciais podem autorizar até 1000 hectares, o Ministro da Agricultura até 10 000 hectares e o Conselho de Ministros para cima disso. Estes são concessões de novos direitos e o pedido de terras deve estar associado a uma proposta detalhada de desenvolvimento. Algumas companhias, incluindo os investidores na plantação do Niassa, dividiram a sua proposta em blocos menores que 10 000 hectares para evitar o Conselho de Ministros.

Mas as delimitações, que são apenas reconhecimento oficial de um direito existente, são aprovadas a nível provincial. Em 2007, houve alguma confusão com funcionários que apresentavam ao Conselho de Ministros um mapa mostrando delimitações e investimento aprovado, de terras. Os Ministros ficaram surpreendidos por verem que mais de 1/3 da província de Tete já estava delimitado para as comunidades e questionaram como é que blocos de mais de 10 000 hectares tinham sido concedidos sem aprovação do Conselho de Ministro.

A resposta foi uma mudança pouco clara ao artigo 35 da lei de terras, e a DNTF emitiu uma circular em Outubro de 2007 dizendo que todas as delimitações de mais de 1000 hectares tinham de ter um plano de desenvolvimento e tinham de ser aprovadas pelo Ministro da Agricultura ou pelo Conselho de Ministros. Efectivamente, isto suspendeu a delimitação de terras comunitárias. A ORAM, a principal ONG que patrocina as delimitações de terra teve delimitações rejeitadas em Sofala e Zambézia porque não tinham planos de desenvolvimento ou investimento.

A resposta foi uma campanha silenciosa, dentro do Ministério da Agricultura e por parte da sociedade civil, para dizer que isto era ilegal – a delimitação apenas reconhece um direito existente e não pode ser uma cedência oferecida pelo Conselho de Ministros.

Entretanto os doadores entraram no debate e o grupo de apoio ao orçamento, o G19, juntou um novo indicador ao desempenho do Governo que impõe que se façam por ano 50 delimitações de terra comunitária.

A questão foi levantada numa conferência de delimitação de terras em Março de 2010. Numa conferência de funcionários da cartografia provincial, em Junho, houve um debate onde uma figura sénior disse que a “rapinagem de terras” era feita por comunidades que tentavam bloquear o desenvolvimento. Mas a maioria dos funcionários discordou e decidiram retomar as delimitações.

Finalmente em Outubro a DNTF emitiu uma nova circular dizendo que as delimitações deviam voltar ao antigo sistema de aprovação provincial sem planos de desenvolvimento e que a mudança na lei de 2007 só se aplicava a demarcações e aprovação de títulos de DUAT.

As tabelas abaixo dão a informação disponível sobre delimitações comunitárias, em 2010, quando o processo estava em grande medida parado, com base nos dados da Direcção Nacional de Terras e Florestas, DNTF. Os dados iniciais mostram que a maioria das comunidades não são grandes. As comunidades em Nampula e Zambézia são relativamente pequenas.

Mas há 18 comunidades em Tete em mais de 100 000 hectares.

Não está incluindo nestas tabelas o exercício de delimitação de 8 comunidades em quatro distritos no Niassa em 2004/5 que propuseram para si uma área de 2 milhões de hectares, que pode não ter sido aceite pelo governo provincial.

Há certamente muitas mais pequenas comunidades para delimitar. O perito em terras de Moçambique Chris Tanner nota que “não é claro quantas ‘comunidades locais’ existem, mas o Ministério da Administração Estatal registou mais de 10 000 aldeias. Normalmente uma ‘comunidade local’ inclui várias aldeias, portanto é possível que haja entre 2000 e 3000 comunidades.”

A DNTF diz que a maior parte das delimitações já foi feita por ONGs moçambicanas e a ORAM

reportou em Março de 2010 que tinha delimitado 191 comunidades com 4 milhões de hectares. Um “fundo de terras” financiado por doadores, ITC, Iniciativa para Terras Comunitárias, até agora delimitou 32 comunidades.

Área	Comunidades
<1,000ha	15
1,000-10,000ha	154
10,000-20,000ha	46
20,000-50,000ha	50
50,000-100,000ha	26
>100,000ha	32

DNTF Mar 2010

Delimitação comunitária

Província	DNTF - Março 2010 – nº de comunidades			Banco Mundial - Dezº 2009 - citado DNFF			
	Em processo	Delimitado	Total	ha – Em processo	ha - Delimitado	ha – Total	Percentagem do território da província
Gaza	3	18	21	18,002	444,040	462,042	6%
Inhambane	6	9	15		588,509	588,509	9%
Maputo	11	11	22	55,337	98,786	154,123	6%
Nampula	3	94	97	47,137	747,376	794,513	10%
Niassa	2	8	10		462,831	462,831	4%
Sofala	5	11	16	934,987	591.084	935,578	22%
Tete	27	0	27	3,928,911		3,928,911	39%
Zambézia	18	73	91	1,842,923		1,842,923	18%
Cabo Delgado	4	0	4				
Manica	13	7	20	553,699	226,374	780,073	13%
TOTAL	92	231	323	7,380,996	2,568,507	9,949,503	12%

Lioma: conflito entre grande e pequeno, investidor e camponês

Conflitos de terras em Lioma, no distrito de Gurué, na Zambézia, trazem à superfície todas as questões quentes juntamente com os principais actores. Dum lado estão os pequenos agricultores comerciais apoiados pelo fundo de desenvolvimento distrital (‘7 milhões’) e pela Fundação Gates. Do outro, está um investidor estrangeiro a quem foi concedida uma grande extensão de terra; o investidor tem poucos recursos financeiros, mas parece ter apoio político e conseguiu expulsar camponeses locais em Dezembro de 2010.

Lioma foi um colonato que passou a machamba estatal depois da independência e foi depois abandonada nos anos 1980 durante a guerra. Depois da guerra, camponeses e antigos trabalhadores agrícolas começaram a limpar o matagal naquilo que é de facto excelente terra de agricultura.

Há sete anos, com dinheiro de uma cooperativa de agricultores da Noruega, a Liga das Cooperativas dos EUA, a Clusa, introduziu na área a cultura da soja e promoveu a formação de associações de camponeses. A ideia inicial era exportar para a Noruega, com apoio técnico da

TechnoServe. O projecto teve grande sucesso, com mais de 5000 produtores por todo o distrito do Gurué, um terço dos quais são mulheres, em 112 associações. (Nunca chegaram a exportar para a Noruega devido à grande procura dos produtores locais de frangos).

Foi então que em Dezembro de 2009 o Conselho de Ministros concedeu 10 000 hectares da antiga machamba estatal a uma companhia portuguesa, a Quifel, para semear soja e girassol para biodiesel. Da terra concedida à Quifel, 490 hectares estavam ocupados por 244 camponeses, que tinham assumido ter direito à terra porque a ocupavam há

mais de 10 anos e tinham sido encorajados a desbravar e utilizar a velha machamba estatal pelos dirigentes governamentais e da Frelimo locais.

A Quifel fez duas reuniões num único dia, envolvendo cerca de 550 das 15 mil pessoas da área. Fez promessas extraordinárias de criar empregos além de lavrar e limpar 2500 hectares para produtores sob contrato. Na era das machambas estatais a Frelimo tinha tentado transformar os camponeses em assalariados agrícolas e em Lioma tinham tido sucesso – antigos tractoristas e outros trabalhadores qualificados ligaram-se à Quifel por causa da promessa de empregos e assinaram um memorando de “consulta à comunidades” nesse dia, onde afirmavam aceitar o projecto. Os produtores da soja não aceitaram, mas nem os seus pontos de vista nem a terra que usavam, aparentemente foram respeitados.

As propostas da Quifel ao governo que resultaram na atribuição da terra, são secretas, mas falam de promessa de 600 empregos no terceiro ano e ainda numa escola, posto de saúde, água e electricidade.

Entretanto o projecto da soja da Clusa continuou e o apoio aumentou. Nos últimos três anos foram lavrados cada ano mais de 300 hectares pelo projecto da Clusa e mais ainda pelos produtores privados. Há agora seis tractores, três comprados com empréstimos do fundo de desenvolvimento distrital (‘7 milhões’ ou OIIL, *Orçamento de Investimentos de Iniciativas Locais*) e três que são alugados pela Direção Provincial de Agricultura, DPA. A produção cresceu de uma média de 500 Kg de soja para 1040 Kg por hectare, tendo alguns produtores chegado a 2000 Kg, talvez o máximo obtido na área. No projecto maior da Clusa em 2009-2010, 4500 camponeses produziram 4600 toneladas que foram vendidas por 1,4 milhões de US\$. Em Setembro de 2010 a Fundação Bill e Melinda Gates começou a apoiar o programa.

Com o apoio da Clusa, para a época de 2010 os camponeses começaram a lavrar em Setembro porque há um curto período em Dezembro para semear soja. Subitamente, em Dezembro de 2010, a Quifel apressou-se a lavrar 500 hectares antes da visita do governador. Toda esta terra já tinha sido lavrada em anos anteriores pelo projecto Clusa e incluía 40 hectares que no princípio do ano tinham sido lavrados pelos camponeses locais. Uma mulher já tinha semeado milho; na foto ela está de pé na sua machamba com o bulldozer da Quifel ao fundo, no dia 10 de Dezembro.

A maior parte desses 500 hectares estão agora cobertos de capim alto. A Quifel semeou 50 hectares de soja e agora mais 40 hectares de girassol e pode semear mais antes do fim de Fevereiro. Até agora poucos postos de trabalho foram criados.

Os funcionários locais parecem estar embaraçados com o conflito, dizendo que as orientações de apoiar a Quifel “vieram de cima”.

Lioma é uma área grande e fértil que se estende para lá da antiga machamba estatal. Por causa da



guerra, há algumas zonas que não foram usadas durante 25 anos e parece haver terra suficiente para pequenos e grandes agricultores e ainda para investidores maiores. De facto, foram concedidos 1000 hectares a vários investidores que já lavraram mais terra e começaram a cultivar, tendo negociado com as comunidades locais para evitar as machambas já existentes. Mas em Janeiro uma comunidade local rejeitou a proposta de um investidor que pedia 600 hectares, principalmente por causa de más experiências com investidores de fora.

Até agora a Quifel não parece ter dinheiro para cultivar os seus 10 000 hectares e até convidou a Clusa para investir no projecto.

Há preocupações sobre o que virá a seguir. A Quifel tinha pedido 23,000 hectares, apanhando uma grande parte da antiga machamba estatal. Estão cerca de 1000 agricultores do projecto da soja na terra da antiga machamba estatal, mas provavelmente fora da área inicial da Quifel (não podem ter a certeza de que a Quifel não tenha feito a demarcação formal no prazo de um ano como é exigido). Esta terra será dada à Quifel ou a outros investidores de fora?

Mas o conflito de terra também chama a atenção para um conflito de modelos de desenvolvimento – entre um sucesso internacionalmente reconhecido de pequenos agricultores de um lado, e uma grande plantação conduzida por um investidor estrangeiro, do outro.

As machambas estatais são diferentes?

Há algumas áreas com água e melhores solos que tradicionalmente atraíram população local – que foi muitas vezes expulsa pelos colonos portugueses. Esses colonatos foram transformados em machambas estatais. Por isso as antigas machambas estatais têm parte da melhor terra e também mais conflitos. A lei também não é clara.

Muitas machambas estatais foram privatizadas juntamente com outras empresas estatais, mas as vezes só foram privatizadas infraestruturas – edifícios e sistemas de irrigação – mas não a terra que tinha de ser requerida em separado. Lioma, por

exemplo, parece ter sido privatizada duas vezes, em 1997 e em 2001, mas o processo de transferência nunca foi terminado e à Quifel parece que foi concedida a terra mas não os edifícios.

Entretanto os regulamentos da Lei de Terras (Decreto nº 66/98, art 10) diz que 'As pessoas singulares nacionais que, de boa fé, estejam a utilizar a terra há pelo menos dez anos, adquirem o direito de uso e aproveitamento da terra'. Esta era a intenção dos legisladores especificamente para garantir "direitos de ocupação" e sobre a ocupação de terra agrícola do estado e outros assentamentos no pós-guerra. Mas no governo há agora quem diga que, fosse qual fosse a intenção do legislador, ocupar uma machamba estatal não pode ser feito de "boa fé" porque os ocupantes sabiam que a terra

pertencia à machamba estatal. Além disso os regulamentos também isentam "áreas reservadas legalmente para qualquer fim" e há os que dizem que uma antiga machamba estatal é uma dessas áreas reservadas.

Em Nant, Maganja da Costa, Zambézia, houve uma disputa sobre uma área de cultivo de arroz durante mais de uma década. Em 2005 uma associação candidatou-se à compra da machamba estatal, mas não foi aceite e o governo também tem sido renitente em concordar com uma delimitação das terras ocupadas por associações que incluem áreas irrigadas. Em 2006 a infraestruturas e sistema de irrigação, aparentemente sem a terra, foi concedida ao GPZ, *Gabinete do Plano de Desenvolvimento da Região de Zambézia*), abolido entretanto.

Que estratégia de desenvolvimento para reduzir a pobreza?

Muito do debate acerca da interpretação e uso da Lei de Terras está directamente ligado a um debate sobre política de desenvolvimento, e particularmente, a duas abordagens diferentes de desenvolvimento. De um lado, a Frelimo esteve sempre comprometida com o modelo dos grandes projectos argumentando que Moçambique precisa de capital estrangeiro, *know-how* e tecnologia para acelerar a modernização. Assim os grandes projectos foram vistos como a maneira mais rápida de criar empregos, produzir bens para consumo local e gerar recursos para criar mais desenvolvimento.

Na era socialista, a ênfase era sobre as machambas estatais; agora as mesmas machambas estão a ser oferecidas a companhias privadas para investimento. Neste modelo, grandes investimentos estrangeiros são como as estradas e pontes – são projectos de interesse nacional, decididos a nível central. A preocupação é não prejudicar a população afectada e os relatórios oficiais empregam o termo "prejudicar" o que é significativo.

O estado quer proteger os direitos existentes das comunidades mas está relutante em fazer o que quer que seja para expandir esses direitos, em parte porque o Conselho de Ministros quer reter o poder de decisão sobre os investimentos e quer que os contratos fiquem com o governo central e não com as comunidades.

As manifestações de 1 a 3 de Setembro sensibilizaram mais os ministros para a necessidade de evitar conflitos o que é uma razão pela qual a terra adquiriu prioridade na agenda política.

Grandes projectos de minas e energia são vistos da mesma maneira, como geradores de recursos e reduzindo a dependência dos doadores. Ligado a isto está o ponto de vista de que uma maneira mais rápida de criar um sector empresarial nacional é

através de contratos com estes grandes projectos, especialmente dedicado a serviços e construção.

Mas grupos comunitários, sociedade civil organizada e parte da comunidade internacional começam a articular outro modelo de desenvolvimento. Defendem que as comunidades deviam ter um papel activo no seu próprio desenvolvimento e na redução da pobreza. Não basta que as comunidades não sejam prejudicadas pelo desenvolvimento, elas devem beneficiar directamente dele e participar nele activamente. Os activistas defendem a ideia de que os grandes projectos são de interesse nacional e a ideia de que a população deve ficar de lado em nome do interesse comum, é paternalista e viola o espírito da lei da terra e dos apelos da Frelimo para que todos trabalhem mais para ultrapassar a pobreza. Tanto o investimento como o fim da rotatividade de colheitas são essenciais – mas as comunidades e os agricultores comerciais moçambicanos precisam de ser parceiros genuínos para intensificarem juntos a produção. Inicialmente pode ser lento, mas o processo de aprendizagem transformará moçambicanos em empresários e produtores em vez de simples trabalhadores em plantações estrangeiras.

Banco Mundial favorece quintas mais pequenas

“Propriedades agrícolas menores são mais produtivas,” disse Michael Morris do Banco Mundial numa conferência em Maputo, a 9 de Fevereiro. A investigação mostra que “há pouca evidência que sugira que, em África, o modelo das de agricultura de larga escala sejam necessários ou até mesmo especialmente promissores.” A comercialização liderada por pequenos produtores provavelmente levará a um crescimento inclusivo com maior integração vertical, disse.

Este foi um explícito e formal desafio à ênfase dada por Moçambique às grandes propriedades agrícolas e aos investidores estrangeiros.

Disse depois que uma alternativa às grandes plantações de estrangeiros era a agricultura por contrato – machambas mais pequenas de estrangeiros produzindo parcialmente elas próprias mas comprando muito aos produtores circunvizinhos. A mecanização pode ser promovida através de serviços de lavoura contratados, ou o aluguer de máquinas. Fez também apelo por mais ênfase na produção de cereais.

Morris defendeu que as grandes quintas só sobrevivem porque têm tratamento privilegiado da parte dos governos – acesso à terra, baixos impostos, investimento em infraestruturas e subsídios. As pequenas quintas são mais produtivas porque são mais intensivamente geridas.

O Ministro dos Negócios Estrangeiros Oldemiro Baloi, falando numa grande conferência de investimento a 1 de Dezembro, em Londres, deu a tónica quando apelou ao investimento em agricultura e agro-processamento: “Tudo o que precisamos é que o investidor invista em *know-how* e acesso a mercados, e resolva os constrangimentos em infraestruturas.”

Mas a “ênfase” de Moçambique nos grandes investidores “não é a melhor maneira de avançar” notou Klaus Deininger, principal autor do *Rising Global Interest in Farmland*, o relatório do Banco Mundial. Na reunião de 9 de Fevereiro, tanto Morris como Deininger mencionaram os elevados índices de fracasso dos investimentos estrangeiros e Deininger notou que noutros países, quando os investidores estão com problemas, tendem a invadir a terra da comunidade. Acrescentou que parte do interesse por Moçambique deriva da terra ser vista como barata e os investidores pensarem que as comunidades não têm direitos. Isto encoraja a especulação na medida em que essas pessoas tentam obter direitos a baixo custo ou procuram apadrinhamento político, e usam os direitos obtidos para conseguir empréstimos e investimentos, ou vendem a companhia – de facto vendem a terra.

Rising Global Interest nota que frequentemente os investidores falham “em ir ao encontro das expectativas iniciais – em postos de trabalho ou na provisão de infraestrutura ou serviços. Em Moçambique, as comunidades desistiram do acesso à propriedade comum dos recursos florestais na expectativa de que se materializem empregos e serviços – mas isto não aconteceu (e algumas das promessas eram de credibilidade duvidosa). São necessários regulamentos mais claros para especificação de normas, responsabilidades (para comunidades e investidores) e para os mecanismos para as monitorar e fazer aplicar.”

O relatório continua dizendo que Moçambique, Sudão e Zâmbia têm “vastias extensões de terra não-protegida e não florestada adequadas à agricultura” mas que não estão cultivadas. As terras excedentes e de muito baixa produtividade “sugerem que outros constrangimentos impedem os agricultores de usar mais eficientemente a terra disponível. Compreender estes constrangimentos e identificar os modos de os ultrapassar será fundamental para identificar os tipos de investimento que melhor poderiam ajudar a reduzir a pobreza. Identificar os constrangimentos deve preceder os esforços para atrair os investidores de fora.”

“Os países em África com abundância de terra têm a escolha entre estabelecer um sector agrário baseado em quintas de tamanho médio com vários tipos de propriedade (muito maiores que aquelas que actualmente operam e expandem no decurso do tempo) ou uma estrutura dupla onde algumas mega-quintas coexistem com muitos pequenos produtores.”

Empregos são claramente uma questão central e o governo e comunidades locais esperam que os investidores criem empregos. E eles fazem-no. Propostas para bio-combustíveis e madeira vistas pelo *Boletim* sugerem cerca de 1 emprego de salário mínimo por cada 5 hectares. As quintas de tamanho médio provavelmente empregam mais pessoas se se tiver em conta o proprietário e família.

Michael Morris apresentou o relatório do Banco Mundial *Awakening Africa's Sleeping Giant* em 2009. Nele comparava sucessos agrícolas no Brasil e Tailândia com quatro países africanos, incluindo Moçambique. A conclusão era que, na base dos sucessos da Tailândia e do Brasil, havia dois factores: “enorme investimento público” em pesquisa agrária, desenvolvimento, formação, estradas e electricidade, e “enormes subsídios ao crédito e financiamento rural”. Muito crédito subsidiado foi muito importante nos primeiros anos do seu crescimento agrícola.

O pensamento do Banco Mundial “evoluiu”, disse; há 15 anos o Banco pensava que todos os subsídios eram maus, ao passo que agora há apoio para determinados “subsídios inteligentes”. Enfatizou igualmente a necessidade do estado reduzir o risco para os agricultores.

Niassa: camponeses versus Igrejas Nórdicas

Apesar das boas intenções e das declarações a favor do ambiente, continuam os problemas com as enormes plantações de árvores no Niassa. Quando o Primeiro Ministro Aires Ali visitou o Niassa em Maio de 2010, a população local queixou-se das companhias madeireiras. Aires Ali ordenou uma investigação que foi tornada pública no fim do ano passado e que fazia duras críticas a uma das companhias, Chikweti Florestas do Niassa.

A Chikweti é propriedade do *Global Solidarity Forest Fund* (GSFF), um “fundo ético de investimento” que também tem o objectivo de produzir altos lucros. Pertence às Igrejas suecas e norueguesas e a um grande fundo de pensões para funcionários públicos e professores holandeses, o *Stichting Pensioenfonds ABP*, e planeia investir 100 milhões de US\$.

Foram concedidos à Chikweti 30 000 hectares, e estão em processo de concessão mais 14 000 ha. Mas a investigação feita pela DNTF, *Direcção Nacional de Terras e Florestas*, diz que a companhia ocupa ilegalmente mais outros 32 000 hectares. No posto administrativo de Maniamba “a Chikweti invadiu as terras da população local prometendo compensá-la, mas não cumpriu as promessas”.

Algumas das terras ilegais foram concedidas à Chikweti por régulos locais sem consultar as comunidades como a lei exige, ou sem terem sido pedidas ao governo central. A investigação da DNTF diz que algumas vezes a Chikweti recrutou líderes das comunidades locais criando um conflito de interesses que resultou de consultas mal conduzidas.

André Calengo da Lexterra, que está envolvido com projectos no Niassa, diz que as companhias de floresta “são exactamente como os colonialistas. Compram o regulo, com dinheiro ou empregos para os filhos.” Diz ele que, num encontro que teve com uma comunidade sobre a Chikweti, pessoas levantaram-se e acusaram o régulo de “vender a nossa terra”. As críticas foram tão acesas que o regulo abandonou o encontro, diz Calengo. Um relatório do Banco Mundial também reporta que as companhias florestais no Niassa dão preferência nos empregos a familiares dos *regulos* e funcionários do estado.

As consultas à comunidade são um grande problema. A DNTF cita um administrador de distrito dizendo que “as consultas às comunidades são muitas vezes propositadamente falsificadas”, por exemplo com duas assinaturas diferentes mas da mesma pessoa.

Funcionários locais entrevistados pela DNTF fizeram críticas e um administrador de distrito acusou a Chikweti de arrogância e “falta de responsabilidade social”.

São relatados inúmeros conflitos de terras. Um grande problema nas comunidades, confirmado pela investigação da DNTF, é que existem machambas dentro das plantações. Não só não há área suficiente deixada para o crescimento populacional a médio prazo, como em alguns casos as árvores

estão a 10 metros das casas e machambas e quando crescem fazem sombra sobre essas machambas.

A Chikweti está a plantar pinheiros e eucaliptos, que são espécies não-nativas de rápido crescimento, e supostamente seriam apenas para utilizar em solos degradados. Mas o estudo da DNTF diz que, “quando negociou o estabelecimento da plantação, a Chikweti disse que iria plantar apenas em áreas marginais mas de facto invadiu terra agrícola produtiva” bem como terra de pastagens. A DNTF descobriu também que a Chikweti estava a desbravar floresta indígena densa para plantar novas árvores. Em Sanga houve abate “em larga escala” de uma floresta de árvores de fruto, *massuku*, usadas pela população local. As pessoas também estão a perder acesso a outros produtos da floresta, como lenha e plantas medicinais.

É igualmente acusada de plantar árvores demasiado perto das estradas - o que é ilegal porque nas curvas impedem a visibilidade aos condutores.

A resistência da comunidade continua. Houve queimadas graves nas áreas da Chikweti antes da presente estação das chuvas e a companhia acusa a população local de conduzir o gado de tal modo que destrói as árvores acabadas de plantar. O Banco Mundial reporta que em Dezembro de 2009, em Sanga, a comunidade ameaçou com facas trabalhadores da companhia florestal.

No seu relatório a DNTF deu oportunidade à Chikweti de responder e esta, em muitos casos, desmente as afirmações feitas pela DNTF. Em Maniamba por exemplo, diz que foram os camponeses locais que abandonaram espontaneamente e de livre vontade, as suas machambas.

Todavia, um estudo feito por estudantes da Universidade Mälardalen na Suécia, com a cooperação da Chikweti e publicado no ano passado, concluiu que “os serviços de gestão da Chikweti são disfuncionais”. Há uma “grande rotatividade de pessoal” e “a Chikweti tem dificuldade em confiar nos seus empregados”.

O outro grande actor nas florestas do Niassa é a Fundação Malonda, estabelecida pelo Governo da Suécia tendo como modelo os próprios fundos de desenvolvimento regional da Suécia nos anos 1950. Respondendo às dificuldades sentidas pelas comunidades em formar parcerias (*joint-ventures*) com investidores, a ideia foi que a Fundação obteria os direitos à terra e os lucros iriam para a comunidade. Foi-lhe concedida a terra originalmente

destinada à Mozagrus, uma tentativa falhada da África do Sul de reassentar farmeiros no Niassa, nos anos 1990. A Malonda tem um Conselho de Administração nomeado pela Embaixada da Suécia e pela companhia estatal moçambicana IGPE, não tem representantes locais e começou a ter problemas. Um estudo de 2008, de Gunilla Akesson, André Calengo e Christopher Tanner, descobriu “níveis graves de descontentamento da comunidade e um conflito potencialmente explosivo nas áreas onde as operações iniciais de desbravamento e plantio das novas sementes tinha restringido o acesso local à terra e colocado em risco as estratégias locais de vida. Deste modo, a Malonda começou a ter problemas”. A população local diz que “se sente agora altamente ameaçada e prejudicada pelas primeiras acções dos investidores, que em algumas áreas estão a cercar as aldeias e a restringir dramaticamente o seu acesso à terra necessária para manter o sistema de pousio e outros elementos centrais do seu sistema tradicional de produção.”

Mais uma vez o problema residiu nas consultas. O estudo notou “uma tendência para trabalhar somente com as lideranças tradicionais do nível mais alto, em vez de se privilegiarem os líderes da base e mais ligados às diversas aldeias e famílias, o que está a resultar num sentido de marginalização por parte da população. Esta tem um medo crescente do impacto das plantações no que concerne ao seu acesso à terra necessária para manter os seus sistemas de produção extensiva.” Particularmente, as comunidades não têm uma clara compreensão do facto de os investidores permanentemente ficarem com enormes extensões de terra. Além disso, a relação entre as comunidades e os investidores é, em todos os aspectos, desequilibrada porque as comunidades têm uma posição fraca em relação ao investidor.

Um estudo do Banco Mundial do ano passado, sobre uma outra plantação no Niassa, avisava:

“Mais preocupante ainda é a ameaça potencial a longo prazo para o modo de vida local. A plantação já reduziu a área prontamente disponível para cultivo, próxima das habitações das pessoas. Vários entrevistados disseram que conseguiram encontrar terrenos disponíveis para as suas machambas, mas que são muito mais distantes das casas e pode levar horas a chegar lá. Este crescente problema de distâncias – já que a plantação abrange mais do que a área anterior usada pra cultivar próximo das vilas e aldeias – possivelmente terá no futuro impacto sobre a segurança alimentar.”

Assim, o estudo recomendou novas consultas, com membros da comunidade como parceiros, com uma liderança legitimamente identificada e representativa.

A Malonda diz no seu Boletim que uma reunião em Abril de 2010 concordou que era preciso uma “mudança radical”. A Malonda cita um porta-voz do governo a dizer “temos que consultar as comunidades, não se pode permitir que um líder comunitário tenha uma decisão ‘no bolso’ e não informe a sua comunidade.”

A Malonda diz que as cinco companhias florestais que trabalham no Niassa esperam ocupar uma área de 597 000 ha, dos quais 322,500 ha serão de plantação e 274 500 ha para conservação. Esperam criar 22 000 empregos.

O sítio Web da Chikweti em inglês (mas não o sítio em português) diz que “15% da Chikweti tem donos nacionais, instituições como a Diocese Anglicana do Niassa e a Universidade Eduardo Mondlane, mas também indivíduos.”

Os principais investimentos do *Global Solidarity Forest Fund* estão em Moçambique. São donos também da Florestal de Messangulo (igualmente acusada pela DNTF de ocupação ilegal de terra no Niassa), da *Tectona Forests* e da *Nactua Forests* da Zambézia.

Na perspectiva do Bispo

O Bispo Anglicano do Niassa, Mark van Koevening, em protesto demitiu-se no ano passado do cargo de presidente das quatro companhias do GSFF em Moçambique.

Criado originalmente como um projecto conjunto das igrejas suecas e moçambicanas, devia ter três componentes: plantações comerciais, protecção de uma quantidade igual de floresta indígena, e desenvolvimento comunitário. Mas só a parte comercial avançou, tendo-se transformado num “investimento estrangeiro igual aos outros”.

“Fomos ingénuos”, admitiu. “São os accionistas quem decide, não as partes interessadas.” Em particular, foi acordado inicialmente que os accionistas moçambicanos teriam de ter sempre mais de 10% das acções, mas uma vez que o GSFF atraiu novos investidores, estes não aceitaram isso. O Bispo pretendia também que algumas acções fossem para as comunidades que estavam a desistir da terra, mas também isto foi rejeitado. “O factor de atracção de Moçambique para os investidores é que

a terra é barata e eles não querem aumentar o custo dando acções a moçambicanos.” Uma vez que há novos investidores estrangeiros, a participação moçambicana dilui-se e acredita-se que esteja agora muito abaixo dos 10% . (Não foi possível obter detalhes nem do GSFF nem da Chitweke.)

A florestação criou mais de 3 000 empregos no Niassa, diz o Bispo, e é preciso mais investimento para criar ainda mais empregos. Mas estes são quase todos de salário mínimo. O salário mínimo na agricultura e florestas é de 1 682 meticais (53 US\$) por mês, excepto 1 593 meticais (51 US\$) para trabalhadores do açúcar; muitos trabalham 6 dias por semana. Há uma enorme procura mesmo para empregos de salário mínimo, mas o Bispo van Koevening receia que as pessoas não estejam a

receber o suficiente para compensar a produção alimentar perdida que obtinham nas suas machambas.

Também nota que as companhias florestais estão explicitamente a comprar terra com empregos. Mas a maioria dos empregos ocorrem nos três primeiros anos do projecto, enquanto a terra está a ser desmatada e as árvores plantadas. “As pessoas entregam terra para toda a vida, em troca talvez de 3 a 4 anos de trabalho.”

Os investidores florestais querem obter certificação do *Forest Stewardship Council*, (FSC) que restringe a substituição de floresta indígena por novas árvores plantadas. Mas isto está a ter um efeito destruidor no Niassa, pressionando o sistema de agricultura. Para obter terra não florestada para plantar árvores, as companhias estão a usar terra deixada em pousio pelos camponeses. Os camponeses por sua vez, devem ir mais longe para encontrar nova terra, muitas vezes derrubando

árvores. Deste modo a certificação do FSC pode estar a promover, indirectamente, desflorestação.

Para o Bispo, a prioridade é aumentar o poder negocial das comunidades locais, para os tornar mais iguais na discussão com os investidores e para beneficiarem mais dos investimentos.

Boletim sobre o processo político em Moçambique

Número 48 – 1ª Parte

Para assinar: <http://tinyurl.com/mz-pt-sub>