



# IDeIAS

*Informação sobre Desenvolvimento, Instituições e Análise Social*

## A QUESTÃO DA TERRA E OPÇÕES DE TRANSFORMAÇÃO AGRÁRIA E RURAL EM MOÇAMBIQUE: ALGUMAS NOTAS PARA DEBATE

Carlos Muianga

### Introdução

Este IDeIAS discute algumas notas sobre a questão da terra e sua centralidade nos debates sobre opções económicas e de transformação agrária e rural em Moçambique. O IDeIAS defende que uma resolução da questão da terra, enquanto elemento central da não resolvida "questão agrária"<sup>1</sup> no País, requer uma melhor compreensão das dinâmicas e processos de acumulação centrados na e/ou ligados à terra e suas implicações na reprodução social rural ao longo do tempo.

### A terra no contexto de opções económicas no País

A questão da terra continua central nos debates sobre a questão agrária e transformação rural em Moçambique. A sua resolução (ou não) constitui um elemento chave nas discussões sobre opções económicas no País, especialmente num contexto em que o acesso e controle da terra e seus recursos tornaram-se elementos centrais da penetração e expansão do capital(ismo) global no meio rural. Esta penetração e expansão do capital nas relações sociais rurais (que não é nova) tem gerado novas dinâmicas de concentração de terra e de acumulação, afectando as condições sociais de produção, reprodução e transformação rural. Estas transformações resultam, particularmente, de mudanças na natureza das relações sociais baseadas na terra, incluindo os padrões (cada vez mais desiguais) de acesso, posse e uso da terra para vários fins. Além disso, as oportunidades de acumulação potenciadas por essas dinâmicas do capital (nas suas variadas formas) levantam questões de economia política em torno das quais a questão da terra é crucial. Algumas questões reflectem, sobretudo, opções económicas e problemas do passado, bem como as direcções e consequências que estes tomaram com o tempo.

As opções económicas em geral e de política agrária em particular no período logo após a independência do País levantaram questões fundamentais sobre alocação e distribuição de terra que valem a pena revê-las. Por exemplo, a nacionalização e consolidação das machambas abandonadas pelos colonos em grandes machambas estatais constituiu um aspecto central da questão da terra (e da questão agrária em geral) naquela época, com implicações socioeconómicas e

políticas, incluindo na distribuição e concentração de terra por diferentes classes de produtores. Um dos aspectos considerados críticos e problemáticos da opção política em geral e de política agrária e da questão da terra, em particular, foi a rejeição da distribuição da terra para o campesinato e a abolição do sistema de administração local baseado nos régulos, através do qual o recrutamento da mão-de-obra e o acesso a terra para os camponeses eram regulados (O'Laughlin, 1995). Este problema é, do ponto de vista analítico, muito relevante, na medida em que a questão da terra esteve inextricavelmente ligada aos regimes de mão-de-obra migratória, em especial no sul de Moçambique.

### IV Congresso e a reestruturação do sector agrário

A mudança da política agrária e a reestruturação do sector agrário estatal, resultantes das decisões do IV Congresso da Frelimo em 1983, não resolveram necessariamente a questão da terra, embora tivesse sido reconhecido que dar primazia às grandes machambas estatais enquanto se negligenciava o campesinato foi um dos problemas centrais da política agrária. A mudança de enfoque das machambas estatais às cooperativas, ao pequeno sector privado emergente e ao sector familiar implicou, para a questão da terra, novos processos de aquisições e redistribuição de terra. Estes processos foram, posteriormente, reestruturados com as privatizações que se seguiram logo após a transição para uma economia de mercado (Pitcher, 1996; Castel-Branco et. al, 2001).

Portanto, com a transição para uma economia de mercado, a reestruturação do sector agrícola estatal implicou que activos das machambas estatais fossem alienados e a terra distribuída para empresas agrícolas comerciais privadas, sector familiar, alguns funcionários públicos e gestores de empresas estatais (Myers, 1994). As parcelas de terra distribuídas, em especial para funcionários públicos, foram usadas para vários propósitos, incluindo especulação (West & Myers, 1996). Estimativas sugerem que, desde 1985, mais de 300 empresas estatais, incluindo infra-estruturas e equipamentos das empresas agrícolas, foram vendidas (Pitcher, 1996). Investidores nacionais adquiriram a maioria das pequenas e médias empresas, enquanto os estrangeiros beneficiaram da alienação das grandes empresas agrícolas (cobrindo quase 400.000 ha) e

industriais estatais (Ibid). Lamego, Vanduzi, Complexo Agro-Industrial do Limpopo (CAIL) e Empresa Estatal Algodoeira de Cabo Delgado (EEACD) são alguns exemplos. No caso do CAIL, três anos depois da sua reestruturação em 1984, cerca de 10.000 ha foram distribuídos para pequenos e grandes agricultores comerciais (West & Myers, 1996). A Lonhro Mozambique Agro-Industrial Company (LOMACO), João Ferreira dos Santos (JFS) e Sementes de Moçambique (SEMOC) foram os maiores beneficiários (Ibid). LOMACO beneficiou posteriormente da reestruturação do sector do algodão no norte do País (Pitcher, 1996). Além disso, formou uma joint-venture com o Estado em 1990 e foi concedido direitos monopsonistas e monopolistas para negociar e comprar algodão dos produtores familiares e privados na sua designada área de influência (West & Myers, 1996).

### A economia de mercado e a Lei de Terras

A transição para uma economia de mercado, com as narrativas neoliberais sobre as direcções da política agrária dominando as políticas domésticas, renovou os discursos sobre distribuição e uso da terra em Moçambique (Lahiff, 2003). Com a Lei de Terras de 1997, os debates centraram-se à volta da necessidade de promover investimento privado (sobretudo no meio rural) e uso produtivo da terra, e de proteger os direitos das comunidades locais (Tanner, 2010). Contudo, focando em grande medida no potencial da Lei em promover investimento privado (externo), mais do que no desenvolvimento do sector camponês (Lahiff, 2003: 55), discursos oficiais em princípios de 2000 recorreram a narrativas de modernização para promover agricultura de grande escala. Estas afirmações têm sido estruturadas sobre uma narrativa de abundância e disponibilidade de terra necessitando de capital privado para seu uso produtivo (Hanlon, 2004). Num contexto de limitada intervenção do estado (ditado pelo neoliberalismo), especialmente na agricultura, atrair investimento directo estrangeiro (IDE) tornou-se a principal estratégia. Histórias de sucesso de IDE na produção do açúcar (um sector protegido) foram usadas como exemplos a replicar. Sob o argumento de assegurar o pouco capital penetrando para modernizar a agricultura moçambicana, dirigentes públicos recomendaram uma rápida intervenção do governo na facilitação de propostas de investimento estrangeiro envolvendo grandes exten-

<sup>1</sup> Uma questão agrária não resolvida é uma característica fundamental do atraso económico. Entretanto, na tradição Marxista de Economia Política, "a questão agrária" é definida, amplamente, como a existência contínua no meio rural de um país pobre de obstáculos à libertação das forças capazes de gerar desenvolvimento económico dentro e fora da agricultura (Bottomore et al., 1991).

sões de terra (Ibid). Por exemplo, o antigo Ministro da Agricultura no governo de Joaquim Chissano, Hélder Muteia, foi um dos dirigentes políticos defensores desta abordagem e a favor de uma discussão sobre a privatização da terra. Isto explica, em parte, a crescente corrida pela terra no País nos últimos anos e os problemas a ela associados.

Estes problemas têm sido mais evidentes na última década e meia, em que camponeses no meio rural e famílias nas áreas periurbanas têm sido retirados das suas áreas para dar lugar ao desenvolvimento de grandes projectos minerais e energéticos (carvão, gás, etc.), turísticos e de infra-estruturas, assim como grandes concessões de terra a longo prazo para a produção de culturas agrícolas para exportação (açúcar<sup>2</sup>, florestas e outras culturas alimentares). Entretanto, estes processos têm gerado vários conflitos face aos direitos adquiridos sobre a terra e a sua protecção, um aspecto central nos debates sobre terra actualmente. Tais conflitos vão desde a natureza legal dos processos de alocação da terra (a legalidade e legitimidade das consultas comunitárias, por exemplo) especialmente para o grande capital multinacional, até à questão da justiça nas compensações (a qualidade dos reassentamentos, os pagamentos monetários pelas perdas materiais e a provisão de um conjunto de serviços básicos como a saúde, educação, transporte, água e saneamento para os reassentados). Portanto, é preciso entender estas e outras questões se o objectivo é ter um quadro de debate mais informado sobre a questão da terra e seu papel na transformação económica mais geral. Entretanto, dado o constrangimento de espaço, não é possível, neste IDelIAS, discuti-las com detalhe.

### Algumas questões do debate actual sobre terra

As opções políticas e económicas, em particular sobre reforma agrária, sempre influenciaram trajetórias e padrões de concentração de terra e, portanto, as direcções de desenvolvimento agrário e rural no País. A opção estratégica da Frelimo do pós-independência, as reformas económicas neoliberais dos anos 80, e actualmente, as tendências globais de expansão do capitalismo e sua penetração nas várias esferas da vida rural têm reflectido diferentes dinâmicas de concentração e distribuição de terra que precisam ser discutidos rigorosamente. Entretanto, tal como no passado, os debates actuais sobre terra em Moçambique, e na África Austral em geral, giram em torno dos “direitos de propriedade e legitimidade de pertença” (O’Laughlin 2013), facto não surpreendente, dado que a investigação e o activismo nesta área focam nos direitos sobre a terra (em particular das “comunidades”) e como estes são definidos e protegidos, em especial no contexto da penetração e expansão do capital multinacional no meio rural.

No País, o debate sobre os “direitos de propriedade e legitimidade de pertença” tem, no contexto da expansão e consolidação da economia extractiva, levantado novas questões e contradições políticas, económicas e

sociais ligadas a interesses económicos específicos e de classe em geral. Como é que as classes capitalistas nacionais, à luz das dinâmicas e interesses do capital multinacional no controle da terra e seus recursos, se reestruturam politicamente na definição das questões e direcções do debate sobre a terra no País? Que elementos novos emergem, de onde e como emergem? A que interesses específicos de natureza nacional e global esses elementos respondem? Por exemplo, como é que o debate global sobre o ambiente e preservação da natureza, em torno do qual o controle e “protecção” de várias extensões de terra no meio rural, levanta novos problemas e desafios a nível local? Que contradições políticas, económicas e sociais emergem? Como estas contradições são enfrentadas e resolvidas, quando implicam reestruturar as condições sociais de produção e reprodução no meio rural? Portanto, há um conjunto de questões e elementos novos sobre a natureza do debate sobre a terra no País que merecem consideração, incluindo as suas contradições.

Algumas destas contradições colocam em causa, sobretudo, o sentido de pertença da terra ao Estado, questões que num passado recente e em resposta a uma dinâmica política e económica dominante foram motivos de debate intenso. Portanto, no contexto das dinâmicas actuais da economia extractiva, dos interesses a ela associados e das possibilidades de acumulação que são geradas, estas contradições são cada vez mais notórias, embora não assumidas oficialmente. Por exemplo, a questão da quase intransmissibilidade dos direitos sobre a terra entre titulares privados, num contexto em que, legalmente, a terra é considerada propriedade do estado, não podendo ser vendida ou alienada, é um elemento central no debate. Uma pergunta central é porque é que os discursos dos agentes e responsáveis do Estado continuam a defender a estatização da terra, quando os interesses económicos de alguns destes agentes e as suas alianças com o capital multinacional e doméstico reflectem uma perspectiva contrária. Entretanto, o interesse nestas questões não é novo, tornando-se mais evidente à medida que novas dinâmicas políticas e económicas globais e locais emergem e se tomam dominantes em diferentes contextos. As oportunidades e possibilidades de acumulação que emergem do contexto económico, político e social global, dentre as quais os problemas ambientais, alimentares, energéticas e financeiras são parte fundamental fazem com que algumas, destas voltem a ser novamente relevantes.

O entendimento destas e outras questões (não discutidas neste IDelIAS) pode fornecer algumas bases para um quadro de debate mais informado sobre a terra, que vai para além dos “direitos de propriedade e legitimidade de pertença” e da transferência dos títulos de posse entre titulares privados, aspectos que têm dominado os debates nos últimos anos no País.

### Conclusão

As dinâmicas actuais de expansão do capital(ismo) global e sua penetração nas várias esferas do meio rural mostram como a questão da terra continua central nos debates sobre opções económicas e de transformação agrária e rural em Moçambique. O acesso à terra e controle dos seus recursos tornou-se num elemento central da expansão e penetração do capitalismo global no País, tornando a questão da terra cada vez mais complexa. Esta complexidade requer que novos elementos de análise, incluindo questões de economia política e de formação de classes, quer do passado assim como do presente, sejam tomados em consideração. As antigas e novas discussões sobre a identidade do estado e propriedade pública da terra, os direitos de propriedade mais gerais, como são definidos e protegidos, assim como a questão da transmissibilidade desses direitos entre detentores privados por via do mercado mostram esta complexidade e também que não existe, actualmente, uma única questão da terra no País. Destacar a relevância destes elementos e questões é importante e permite ter uma discussão mais abrangente e informada sobre a questão da terra no contexto actual e sua possível resolução. Entretanto, um dos desafios centrais seria discutir a essência fundamental da questão da terra enquanto elemento central nos processos históricos e sociais de acumulação capitalista e de formação de classes e suas implicações na produção e reprodução social rural.

### Referências

- Bottomore, T., Harris, L., Kierman, V. G. & Miliband, R. (eds.) (1991) *A Dictionary of Marxist Thought*. 2nd ed. Oxford, Blackwell Publishers.
- Castel-Branco, C.N., Cramer, C. & Hailu, D. (2001) *Privatization and Economic Strategy in Mozambique*. Disponível em: <http://www.iese.ac.mz/lib/cncb/Privatization%20and%20Economic%20Strategy.pdf> (Consultado a 17 de Junho de 2014).
- Hanlon, J. (2004) Renewed Land Debate and the ‘Cargo Cult’ in Mozambique. *Journal of Southern African Studies*. 30 (3), 603–625.
- Lahiff, E. (2003) Land and Livelihoods: The Politics of Land Reform in Southern Africa. *IDS Bulletin*. 34 (3), 54–63.
- Myers, G.W. (1994) Competitive Rights, Competitive Claims: Land Access in Post-War Mozambique. *Journal of Southern African Studies*. 20 (4), 603–632.
- O’Laughlin, B. (2013) Land, Labour and the Production of Affliction in Rural Southern Africa. *Journal of Agrarian Change*. 13 (1), 175–196.
- O’Laughlin, B. (1995) Past and Present Options: Land Reform in Mozambique. *Review of African Political Economy*. 22 (63), 99–106.
- Pitcher, M.A. (1996) Recreating Colonialism or Reconstructing the State? Privatisation and Politics in Mozambique. *Journal of Southern African Studies*. 22 (1 (State and Development)), 49–71.
- Tanner, C. (2010) Land Rights and Enclosures: Implementing the Mozambican Land Law in Practice. In: Ward Anseeuw & Chris Alden (eds.). *The Struggle over Land in Africa: Conflicts, Politics and Change*. Cape Town, HSRP Press. pp. 105–130.
- West, H.G. & Myers, G.W. (1996) A Piece of Land in a Land of Peace? State Farm Divestiture in Mozambique. *The Journal of Modern African Studies*. 34 (1), 27–51.

<sup>2</sup> Embora a prioridade inicial fosse para o mercado interno, o maior volume de produção para o mercado externo responde a dinâmicas de procura externa específicas, impulsionado pelas quotas preferências que o açúcar goza no mercado europeu.