

# A QUESTÃO DA TERRA E OS DEBATES SOBRE OPÇÕES DE TRANSFORMAÇÃO AGRÁRIA E RURAL EM MOÇAMBIQUE

Carlos Muianga

## INTRODUÇÃO

A questão da terra continua central para o debate sobre transformação agrária e rural em Moçambique. A sua resolução (ou não) constitui um elemento fundamental da mais geral e antiga “questão agrária”<sup>1</sup> no País (O’Laughlin, 1996; Wuyts, 2001). Isto é evidente nos debates sobre opções económicas no País, particularmente num contexto em que a questão do acesso e controlo da terra e dos seus recursos se tornou um elemento central da expansão e penetração do capital(ismo) global no meio rural. Esta expansão e penetração do capital nas relações sociais rurais geram novas dinâmicas de concentração de terra e de acumulação de capital, afectando as condições sociais de produção e reprodução rural. As transformações nas condições sociais de produção e reprodução resultam, particularmente, de mudanças na natureza das relações sociais baseadas na terra, incluindo os padrões (desiguais) de acesso, posse e uso. Isto tem sido mais evidente 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, petróleo e outros minerais), turísticos e de infra-estruturas, assim como grandes concessões de terra a longo prazo para a produção de culturas agrícolas para exportação (tabaco, açúcar, florestas, biocombustíveis 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 a terra actualmente. Tais conflitos vão desde a natureza legal dos processos de alocação da terra, especialmente para o grande capital multinacional, até à questão da justiça nas compensações.

Os debates actuais sobre a terra em Moçambique, e na África Austral em geral, giram, em grande medida, em torno dos “direitos de propriedade e legitimidade de pertença” (O’Laughlin,

<sup>1</sup> “A noção de questão agrária adquiriu vários significados desde que foi primeiramente identificada por marxistas em finais do século XIX. Cada conotação continua sendo uma importante parte do discurso marxista actual. Cada conotação relaciona-se com o atraso económico. Portanto, uma questão agrária não resolvida é uma característica fundamental do atraso económico. Entretanto, na tradição marxista de economia política, ‘a questão agrária’ no seu sentido mais amplo pode ser definida 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)

2013: 175), facto não surpreendente, considerando que vários investigadores e activistas estão particularmente interessados nos direitos sobre a terra e em como estes são definidos e protegidos (Oya, 2013). A questão da quase intransmissibilidade destes direitos entre titulares privados, num contexto em que, legalmente, a terra é considerada propriedade do Estado, não podendo ser vendida ou alienada, é também central no debate. O interesse nestas questões não é novo, sendo mais presente num contexto de novas dinâmicas de acumulação capitalista (internas e externas), gerando pressões sobre a terra, com implicações no acesso, controlo e uso de recursos e na reestruturação dos modos de vida.

Este artigo discute a questão da terra e a sua centralidade nos debates sobre opções económicas e de transformação agrária e rural em Moçambique. O artigo argumenta que uma resolução da questão da terra, enquanto elemento central da questão agrária mais geral, requer um melhor entendimento das dinâmicas e processos de acumulação centrados na e/ou ligados à terra, dos correspondentes e diferentes processos de formação de classes e suas implicações na reprodução social rural ao longo da história. Portanto, o artigo defende a necessidade de retomar alguns dos problemas e questões fundamentais do passado sobre a questão da terra e as suas implicações analíticas. O entendimento destas questões pode fornecer bases sólidas para um quadro de debate mais rigoroso e informado sobre a questão da terra, que vai para além da questão 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 tempos. Além desta secção introdutória, esta discussão está estruturada em mais três secções. A segunda analisa a questão da terra e a sua ligação com opções de política agrária no passado e no presente, com especial ênfase na necessidade de olhar para algumas questões do passado para melhor a entender actualmente e as suas implicações. A terceira olha criticamente para o debate actual sobre a questão da terra em Moçambique, procurando mostrar o quão útil é situar a questão da terra numa perspectiva mais ampla ligada a dinâmicas específicas de acumulação e suas implicações. A quarta secção conclui.

## A QUESTÃO DA TERRA E OPÇÕES DE POLÍTICA AGRÁRIA NO PASSADO E NO PRESENTE

O argumento central deste artigo, como referido na introdução, aponta para a necessidade e relevância de retomar algumas das questões fundamentais do passado para melhor compreender e situar a questão da terra e a sua possível resolução no contexto das dinâmicas actuais de acumulação e de reprodução social em Moçambique. Histórica, teórica e politicamente, a questão da terra sempre constituiu um elemento central para as diferentes opções económicas e trajectórias de transformação agrária e rural no País. Até finais do século passado, o debate sobre opções de reforma agrária reflectia questões teóricas e políticas mais gerais na análise da

estrutura agrária de classe que emergiu dos sistemas de trabalho migratório na África Austral no período colonial (O’Laughlin, 1996: 4). Isto quer dizer que, fundamentalmente, do ponto de vista analítico, a questão da terra (e a questão agrária em geral) foi central dentro de uma compreensão mais ampla dos processos sociais de acumulação de capital que caracterizaram Moçambique e a África Austral nesse período. Em Moçambique, em particular, foram apontadas, pelo menos, três razões para a centralidade da questão da terra nos debates sobre opções de política agrária durante as primeiras duas décadas depois da independência (O’Laughlin, 1995: 99-100). A primeira está relacionada à inextricavelmente ligação da questão da terra com a natureza dos regimes de trabalho migratório estabelecidos pelo colonialismo em Moçambique e na África Austral. Um elemento central aqui era o papel que os salários do trabalho migratório, sobretudo nas minas e plantações sul-africanas, desempenhavam como importante fonte de capital para a agricultura e reprodução do campesinato, em particular no Sul do País (ver também Wuyts, 1981; Roesch, 1988; O’Laughlin, 1995). A segunda está ligada à política agrária da Frelimo logo após à independência. Aqui, o elemento fundamental (e problemático) foi a rejeição da distribuição da terra para o campesinato e a abolição do sistema de administração local baseada nos régulos, através do qual o recrutamento de mão-de-obra e o acesso à terra para os camponeses eram regulados. Por fim, a terceira está relacionada com o facto de a combinação da guerra, o ajustamento estrutural e a reduzida legitimidade e autoridade do Estado terem aumentado a competição por terra numa dimensão que já não podia ser vista como temporária ou conjuntural.

Ligado a estas razões e face a uma tendência de retração da luta revolucionária por parte da então esquerda socialista, num contexto em que as políticas neoliberais dominavam a agenda política e económica do Estado, O’Laughlin (1995: 99-100) defendeu a necessidade de discutir criticamente “algumas das questões sobre o passado”, que podiam ter formado “as bases para uma futura agenda socialista coerente e menos defensiva à volta da política agrária e da reforma da terra”. A primeira questão é sobre como a terra e os regimes de trabalho no Moçambique colonial se comparavam com os do resto da África Austral. Esta questão é relevante na medida em que a questão da terra na região não podia, de alguma forma, ser tratada sem confrontar a questão dos regimes de trabalho, mão-de-obra não livre, fragmentação e controlo dos mercados de trabalho, o que era também relevante para opções à volta da política agrária em Moçambique. A segunda tem que ver com as consequências que as opções estratégicas da Frelimo sobre a questão da terra tiveram para os regimes de trabalho. A terceira olha para as implicações destas opções para a propagação da guerra, e as consequências da guerra para a estrutura agrária de classe. Uma das implicações imediatas da guerra foram as crescentes tensões à volta da terra e os regimes de mão-de-obra na estrutura agrária de classe e a crescente competição por terra. A quarta e última questão é sobre quais foram as opções socialistas à volta da questão da terra em Moçambique, e que relevância têm na sociedade moçambicana.

Não é intenção deste artigo discutir detalhadamente estas questões (ver O’Laughlin, 1995, 1996, para uma discussão mais pormenorizada). A referência a estas questões neste artigo é particularmente útil para dar a conhecer algumas linhas históricas e de análise fundamentais que são relevantes para a construção de uma base analítica sólida e mais informada para um debate mais rigoroso sobre a questão da terra no Moçambique actual. Enquanto considerando estas questões como sendo imediatas, dado o contexto socioeconómico e político que caracterizava o País naquele período, uma das implicações fundamentais é a de que a questão da terra não deve ser vista como sendo somente sobre a agricultura e o meio rural, mas sim sobre a relação entre agricultura e indústria, entre o meio rural e urbano e as suas ligações, contradições e tensões. A sua resolução exigia, estrategicamente, naquela época, uma transformação global da estrutura de classe herdada do colonialismo, particularmente a estrutura do sistema de trabalho migratório, que era central na explicação dos padrões de diferenciação rural. Hoje, a questão da terra tornou-se ainda mais complexa e novos elementos analíticos são necessários para melhor compreender esta complexidade. À semelhança do passado, existem, também, questões de transformação estrutural que precisam de ser enfrentadas para uma possível resolução da questão da terra. Por exemplo, com a penetração do capital multinacional, nas suas variadas formas, novas dinâmicas de acumulação, em especial no meio rural, têm emergido, criando novos padrões de alocação, concentração e distribuição de terra, com diferentes implicações nas dinâmicas de diferenciação rural e de (re)estruturação dos modos de vida. Ainda no passado, O’Laughlin (1995: 105) identificou três questões fundamentais à volta da questão da terra que precisavam (e ainda precisam) de ser resolvidas em Moçambique. A primeira é como as terras dos pequenos agricultores podem ser defendidas contra a expropriação pelo grande capital. A segunda é como os pequenos produtores podem ser defendidos no mercado contra o poder monopolista dos agentes arrendatários nos esquemas de contratos e acordos de concessão. Terceiro, como é que milhões de camponeses obtêm rendimento monetário para reestabelecer os seus agregados, para investir na produção agrícola e sustentar o consumo dadas as incertezas do ano agrícola. Portanto, analiticamente, estas questões sobre o passado permanecem válidas e relevantes para os debates actuais sobre a questão da terra e opções de política e estratégia económica em geral, independentemente dos paradigmas ideológicos que estes debates levantam na sociedade moçambicana.

## A QUESTÃO DA TERRA E O SECTOR AGRÁRIO ESTATAL<sup>2</sup>

A parte introdutória desta secção procurou resumidamente mostrar a relevância de olhar para algumas questões sobre o passado como forma de melhor compreender a questão da terra

<sup>2</sup> Parte central das discussões nesta parte e na parte seguinte desta secção são extensivamente baseadas na minha dissertação de mestrado (Muianga, 2014).

e das diferentes opções de política económica em geral. Esta parte é uma continuidade, na medida em que das questões fundamentais sobre o passado apresentadas na primeira parte faz um olhar sobre a questão da terra e o sector estatal agrário, um aspecto central nas opções de política agrária no período pós-independência.

Entretanto, no período logo após a independência, Moçambique enfrentou graves problemas económicos, que deixaram o sector agrícola quase totalmente em colapso (Pitcher, 1996; West & Myers, 1996). As melhores terras agrícolas, antigamente usadas pelos colonos, foram abandonadas, os circuitos de comercialização, especialmente nas zonas rurais, foram paralisados (Wuyts, 1981). Tentativas de lidar com a situação de crise provieram da estratégia da Frelimo de transformação da estrutura agrária herdada do colonialismo (O’Laughlin, 1995). Isto implicou uma rápida proletarização no campo, e a socialização dos trabalhadores em cooperativas e machambas estatais (Roesch, 1988; O’Laughlin, 1995), com o argumento de que “economias de escala necessárias para a mecanização poderiam permitir uma rápida acumulação dentro da agricultura” (O’Laughlin, 1995: 102).

Como opção de política agrária, em 1976, o Estado moçambicano interveio nas machambas abandonadas pelos colonos, especialmente as que produziam culturas de exportação (por exemplo, tabaco, açúcar, algodão e castanha-de-caju) e alimentos para os mercados urbanos (arroz, milho e gado), considerados estratégicos para a economia (West & Myers, 1996). Tal como tem sido actualmente, o algodão, por exemplo, foi uma cultura prioritária no regime colonial (Munslow, 1984) e, até 1973, representava cerca de 20% do valor das exportações de Moçambique (Pitcher, 1996). As machambas abandonadas foram nacionalizadas e consolidadas em grandes machambas estatais (O’Laughlin, 1995; West & Myers, 1996), um aspecto central da questão da concentração de terra neste período. Até 1991, mais de 2000 machambas coloniais abandonadas foram consolidadas para formar cerca de 100 a 110 machambas estatais, cobrindo uma área entre 600 000 e 1 000 000 de hectares (ha) (West & Myers, 1996). Várias machambas estatais foram distribuídas em quase todo o País. O Complexo Agro-Industrial do Vale do Limpopo (CAIL), um antigo colonato compreendendo centenas de parcelas de terra no distrito de Chókwè, província de Gaza, controlava cerca de 36 000 ha. As machambas estatais de Lamego e Vanduzi, nas províncias de Sofala e Manica, uma consolidação de antigas machambas privadas dos colonos distribuídas ao longo do corredor central da Beira, controlavam 3700 e 4000 ha, respectivamente. A Empresa Estatal Algodoeira de Cabo Delgado (EEACD), formada em 1980, no distrito de Montepuez, província de Cabo Delgado, controlava cerca de 10 000 ha, resultando da consolidação da antiga Sociedade Agrícola Algodoeira (Sagal) e um colonato, a Junta de Povoamento (West & Myers, 1996).

Até princípios de 1980, ficou claro que a estratégia agrícola da Frelimo não resultaria nos níveis de produção esperados. As machambas estatais tiveram problemas técnicos muito sérios, problemas de gestão e financeiros, que, associados a outros factores (a guerra, as secas e cheias,

e termos de troca internacional desfavoráveis), resultaram num fraco desempenho (Munslow, 1984; Negrão, 2002). Na verdade, as machambas estatais foram capazes de explorar uma pequena proporção dos milhares de hectares de terra alocados. Por exemplo, a Lamego e Vanduzi nunca exploraram acima de 500 e 800 ha, respectivamente (West & Myers, 1996). O CAIL, que se concentrava fundamentalmente nos 16 000 ha de produção de arroz, não chegou a atingir metade das 3-4,5 toneladas por ha (ton/ha) planeados para a campanha agrícola 1981-82 (Munslow, 1984). No sector do caju, por exemplo, a produção caiu de 0,9 ton/ha para 0,7 ton/ha até 1988-89 (Pitcher, 1996).

O IV Congresso da Frelimo, em 1983, marcou uma mudança paradigmática na política agrária (Wuyts, 1981) e uma reestruturação geral do sector agrícola estatal (Munslow, 1984). A Frelimo reconheceu que dar primazia às grandes machambas estatais, enquanto negligenciava o campesinato (“sector familiar”), foi a característica mais problemática da política agrária (Munslow, 1984; O’Laughlin, 1995). Como resultado, o foco mudou de suporte das grandes machambas estatais para o suporte das cooperativas, do pequeno sector privado que se desenvolvia e do sector familiar. Para a questão da terra, esta mudança implicou estruturar novos processos de aquisições de terra e redistribuição, que foram posteriormente reestruturados pelo processo de privatizações que se seguiu logo após a transição para a economia de mercado (ver Pitcher, 1996; Castel-Branco, Cramer & Hailu, 2001, para uma melhor discussão).

## A QUESTÃO DA TERRA E A TRANSIÇÃO PARA UMA ECONOMIA DE MERCADO

Com a mudança paradigmática de opção de política agrária, que culminou com a reestruturação do sector agrícola estatal, os activos das machambas estatais foram alienados e a terra distribuída por empresas agrícolas comerciais privadas, incluindo alguns funcionários públicos e gestores de empresas estatais (Myers, 1994; Pitcher, 1996). As parcelas de terra adquiridas, especialmente por funcionários públicos, foram usadas para vários propósitos, incluindo para especulação (West & Myers, 1996). Estimativas sugerem que, desde 1985, mais de 300 empresas estatais, incluindo machambas, foram vendidas (Pitcher, 1996). Investidores nacionais adquiriram a maioria das pequenas e médias empresas (PME), enquanto investidores estrangeiros beneficiaram mais da alienação das grandes machambas (cobrindo cerca de 400 000 ha) e indústrias estatais (*ibid*). Lamego, Vanduzi, CAIL e EEACD são alguns exemplos. No caso do CAIL, três anos depois da sua reestruturação em 1984, aproximadamente 10 000 ha foram distribuídos por pequenos e grandes agricultores comerciais (West & Myers, 1996). A Lomaco (Lonro Mozambique Agro-Industrial Company), a João Ferreira dos Santos (JFS) e a Sementes de Moçambique (Semoc) foram os maiores beneficiários (*ibid*). A 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 para adquirir 200 000 ha pertencentes a EEACD e foram-lhe concedidos direitos monopsonistas e monopolistas para negociar e comprar algodão dos produtores familiares e privados na sua designada área de influência (Pitcher, 1996; West & Myers, 1996).

Entretanto, a transição de economia centralmente planificada para 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 discursos centraram-se à volta da necessidade de promover investimento privado (em particular nas zonas rurais) e uso produtivo da terra, e de proteger os direitos das comunidades locais (Hanlon, 2002; Lahiff, 2003, Tanner, 2010). O PROAGRI, por exemplo, que tinha como objectivo melhorar a capacidade institucional “para o financiamento e provisão de serviços agrícolas para os pequenos agricultores” (Banco Mundial, 1999: 25), enfatizou isto. Cerca de 29 milhões de USD foram alocados para a construção de capacidade institucional para actividades de gestão de terra, incluindo demarcação e registo de terra. Contudo, focando-se em grande medida no potencial da lei em promover investimento privado (externo), mais do que no desenvolvimento do sector camponês (Lahiff, 2003: 55), os discursos oficiais em princípios de 2000 recorreram a narrativas de modernização mais recentes para promover agricultura de grande escala. Estas afirmações têm sido estruturadas sobre uma narrativa de disponibilidade de terra (abundante, livre e subutilizada) necessitando de capital privado para ser usado produtivamente (Hanlon, 2004). Num contexto de limitada intervenção do Estado (ditado pelo neoliberalismo), especialmente na agricultura, atrair investimento directo estrangeiro (IDE) tornou-se o principal objectivo estratégico. Histórias de sucesso de IDE na produção do açúcar (um sector protegido) foram usadas como exemplos a serem replicados. 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 extensões de terra (*ibid*).

Contudo, outras visões foram defendidas por diferentes instituições e indivíduos, incluindo quanto aos doadores e alguns funcionários seniores do Estado. Por exemplo, questões como:

*Ao invés de confiar nos grandes investidores estrangeiros, porque não pensar em exemplos de investidores (nacionais e estrangeiros), promovendo esquemas de contratos, como acontece com o tabaco, açúcar e algodão? Ou pensar num papel mais interventivo do Estado no apoio a pequenos agricultores comerciais? (Hanlon, 2004:618).*

Os que apoiam a ideia dos esquemas dos contratos argumentam que os investidores providenciam os insumos e tecnologia avançada aos pequenos agricultores e não requerem

directamente grandes extensões de terra, mas sim terra dos camponeses com direitos sobre a terra assegurados. Para aqueles que apoiam uma abordagem mais interventiva do Estado (incluindo alguns quadros seniores do Governo), o argumento tem sido o de que os agricultores podem gerar mais do seu investimento, e investimento complementar do Estado é necessário para reduzir os custos e risco (Hanlon, 2004: 620). Isto implica investimento público no agro-processamento, na comercialização e noutros serviços agrários, incluindo crédito subsidiado, infra-estruturas hídricas e electricidade, etc.<sup>3</sup> É interessante notar que estes debates ainda são válidos actualmente e fazem parte de um conjunto de lutas e tensões à volta da questão da terra e opções de desenvolvimento agrícola em geral, envolvendo vários grupos, entre associações de camponeses, empresários agrícolas, investigadores e entidades públicas.

## OS DEBATES ACTUAIS SOBRE A TERRA E OPÇÕES DE POLÍTICA AGRÁRIA EM MOÇAMBIQUE

Como foi notado na secção anterior, opções políticas sobre reforma agrária sempre influenciaram trajectórias e padrões de concentração de terra e, portanto, as direcções de desenvolvimento agrário e rural em Moçambique. A opção estratégica da Frelimo do pós-independência, as reformas económicas neoliberais dos anos 1980, e, actualmente, as tendências globais de expansão do capitalismo (financeiro) e a sua penetração nas várias esferas da vida rural reflectiram, e reflectem, diferentes dinâmicas de concentração e distribuição de terra que precisam de ser discutidas rigorosamente. Embora visto de uma perspectiva de novas dinâmicas globais de acumulação de capital, os debates actuais sobre concentração de terra reflectem um debate já antigo sobre paradigmas e opções de desenvolvimento.

Este debate, centrado na necessidade de modernizar a agricultura, tem a sua génese numa discussão antiga sobre o papel da agricultura de grande escala comparativamente à agricultura de pequena escala, ou mesmo a combinação de ambos para o desenvolvimento agrícola e rural. Questões sobre capital, eficiência, produtividade e ligações têm sido centrais no debate. A agricultura de grande escala é suportada por pressupostos de economias de escala e superioridade técnica (ver Baglioni & Gibbon, 2013: 170, para uma análise crítica histórica), enquanto agricultura de pequena escala é suportada pelo argumento de alta produtividade por unidade

<sup>3</sup> Num estudo levado a cabo em Manica em meados de 2000, Hammar (2012) documenta estes constrangimentos, defendendo que o foco na discussão das virtudes ou não da agricultura de grande escala ou de pequena escala tem distraído os fazedores de política de olhar para a agricultura comercial de média escala. Hammar constatou que constrangimentos de produção têm condicionado o desenvolvimento desta categoria de agricultores, que emergiu, por exemplo, em Manica, quando grupos de agricultores zimbabueanos chegaram. Recorrendo à experiência destes agricultores, constatou que, apesar do potencial que a agricultura de média escala tem no aumento da produção, na criação de emprego e nos ganhos de exportação e desenvolvimento regional, houve sempre uma recusa por parte do Governo em resolver problemas sobre os constrangimentos na produção que foram levantados por estes mesmos agricultores. Hammar apontou que, apesar de o discurso oficial ter promovido a ideia de agricultura comercial como direcção para a transformação agrária, o aumento da produtividade e a competitividade, um debate mais amplo sobre a importância da agricultura de média escala na geração de crescimento, redução da pobreza e desenvolvimento do sector camponês era quase ausente (ibid: 18).

de área, dada a eficiência do uso de recursos [em particular a mão-de-obra (familiar)] no cultivo (Sender & Johnston, 2004; Woodhouse, 2010). É com o argumento da inerente vantagem da agricultura de pequena escala relativamente à agricultura de grande escala que, não só em Moçambique como em África em geral, se promoveu a visão de que a recuperação rural era possível através da promoção gradual do capitalismo doméstico desenvolvendo um mercado livre para promover a agricultura de pequena escala e descentralizando a operação do Estado (O’Laughlin, 1995). Além disso, vários programas de reforma agrária e de redistribuição de terra que falharam em África foram concebidos tomando em consideração esta visão. São os casos dos programas de redistribuição de terra na África do Sul nos anos 1990. Entretanto, a visão de que a agricultura de pequena escala é mais eficiente do que a de grande escala em África é bastante contestada com base em referências a estudos microeconómicos comparativos sobre a *performance* de diferentes tamanhos de explorações localizadas em zonas de condições agro-ecológicas similares (Sender & Johnston, 2004).

Infelizmente, o actual debate em Moçambique parece ignorar estas questões metodológicas e de evidência empírica e histórica sobre a “falsidade” de alguns argumentos ideológicos que têm dominado as agendas políticas e económicas do Estado e outros grupos sociais de interesse. Enquanto estes debates decorrem, o que se tem assistido na prática é que produtores de grande escala, incluindo empresas multinacionais, têm efectivamente ocupado grandes extensões de terra, gerando novos focos de concentração e escassez deste recurso para a prática da agricultura e de outras actividades por parte dos pequenos produtores (familiares). A secção anterior levantou algumas das questões que estes factos provocam, sobretudo no que respeita ao acesso e à defesa da terra dos pequenos agricultores contra a expropriação do grande capital e o poder de mercado dos grandes produtores, assim como a questão da obtenção dos rendimentos por parte dos pequenos agricultores para investir na agricultura e sustentar o consumo face à incerteza da época agrícola.

Do ponto de vista político e de paradigma dominante, a resolução destas questões parece simples. O simples registo das parcelas de terra na posse de indivíduos é defendido como forma de garantir essa segurança da posse de terra. Foi assim no passado, com os maciços programas de redistribuição e de registo de terras promovidos pelo Banco Mundial. Hoje, esta mesma ideia é promovida pelo Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural (Mítader) através do programa “Terra Segura”, cujo objectivo é, até 2019, emitir pouco mais de cinco milhões de DUAT (Direito do Uso e Aproveitamento de Terra) em todo o País. Entretanto, para alguns interesses específicos de classe, a segurança de posse abre, ao mesmo tempo, a possibilidade de, pelo mecanismo de mercado, a terra poder ser negociada ou alocada (eficientemente) para fins produtivos. Esta visão reflecte, justamente, a interpretação neoliberal da questão da terra, que se centra num quadro político e de mercado liberal dos direitos sobre a terra. Esta abordagem tem sido bastante contestada e um dos argumentos é que a mesma falha no sentido

de que procura somente proteger os proprietários de terra já existentes mais do que perseguir questões de justiça social, que podem ser somente asseguradas através de uma extensiva redistribuição da terra e dos recursos naturais (Moyo, 2008: 38). Portanto, este assunto remete-nos para um outro debate, não menos relevante mas reflectindo, fundamentalmente, opções de desenvolvimento agrário e rural, sobre direitos e administração da terra em Moçambique (Hanlon, 2002, 2004). Aliás, como já foi apontado por O’Laughlin (2013), a questão sobre os “direitos de propriedade da terra e de legitimidade de pertença” tem dominado os debates actuais sobre a terra em Moçambique e a África Austral em geral.

Entretanto, os debates sobre concentração de terra em grande escala pelo capital doméstico e multinacional em Moçambique giram em torno desta e de outras questões contenciosas de governação actuais e dinâmicas ligadas aos desafios da segurança alimentar e energética, aos desafios financeiros e ambientais, e as correspondentes oportunidades para acumulação capitalista e desenvolvimento rural. Por exemplo, juntamente com preocupações sobre segurança alimentar, sobretudo em meados da década de 2000 e no auge da crise alimentar de 2007-2008 (ver, por exemplo, MINAG, 2008, 2009), discursos sobre a produção de biocombustíveis determinaram novas dinâmicas e trajectórias de distribuição e padrões de concentração de terra no País. Sucessivas intervenções públicas feitas pela liderança política moçambicana estimulando a produção de biocombustíveis são uma evidência. Defendidos como solução para a então crise dos combustíveis e oferecendo oportunidades de produção de energia para os mercados doméstico e internacional, os biocombustíveis foram vistos como oportunidade para o desenvolvimento agrícola, e um potencial para transformar os camponeses em produtores comerciais de uma cultura de “alto valor” (República de Moçambique, 2009). Discursos oficiais defenderam a narrativa (amplamente contestada) de disponibilidade abundante de terra não usada e marginal em Moçambique, onde as culturas para biocombustíveis, a jatrófia em particular, podiam crescer sem comprometer a segurança alimentar (Borras, Fig & Suárez, 2011). Um outro debate à volta da questão da terra e opções de desenvolvimento agrícola e rural que se desenvolveu ao longo da presente década está ligado a um dos mais contestados programas de desenvolvimento agrícola alguma vez proposto, em Moçambique, o ProSavana. Oficialmente apresentado como uma iniciativa de Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento da agricultura moçambicana (Classen, 2013), organizações não governamentais (ONG) e sociedade civil (OSC) têm apresentado o ProSavana como um maior caso de “*land grabbing*” (ou usurpação de terra) em Moçambique, que põe em risco os modos de vida, especialmente os dos camponeses (UNAC, Via Campesina Africa & GRAIN, 2012). Entretanto, existem várias divergências relativamente a este projecto. O tipo de discursos oficiais e não oficiais e as posições extremas tomadas por vários intervenientes têm sido os elementos principais dessas divergências (Mosca, 2014), que afectam não só as trajectórias actuais de alocação de terra para investidores mas também do desenvolvimento agrícola e rural nas áreas alvo do ProSavana.

Análises recentes sugerem que, inicialmente concebido como um projecto agrícola de grande escala de investimento estrangeiro focado para exportação, o ProSavana parece ter mudado a sua concepção para uma abordagem baseada em PME envolvendo agricultores locais, através de esquemas de contratos, com prioridade para o mercado doméstico (Mosca, 2014). Esta mudança é vista como resultado de uma crescente pressão por parte de diferentes grupos sociais a nível doméstico e internacional, com OSC e organizações de camponeses dos países envolvidos no projecto os principais actores, mas também dada as diferentes visões entre os principais proponentes do ProSavana (*ibid*).

Geralmente, contrariamente a um discurso oficial, que se foca na promoção de aquisições de grandes extensões de terra, dadas as oportunidades para o desenvolvimento agrícola e rural, os discursos das ONG destacam as falhas de tais aquisições em transformar os pequenos agricultores e gerar desenvolvimento rural. Estas focam-se em denunciar os impactos negativos sobre os modos de vida, tais como deslocamentos, expropriações, insegurança alimentar e degradação ambiental, e, quando possível, bloqueiam tais aquisições. Alguns, mais do que contestar a superioridade técnica da agricultura de grande escala, têm exigido mais transparência neste tipo de investimentos e uma participação mais inclusiva das comunidades locais e pequenos agricultores nos investimentos ligados à terra. Enquanto todos estes discursos e narrativas devem ser analisados com cuidado, não são neutros às suas lutas políticas e agendas, muitas vezes estruturadas dentro de diferentes opções ideológicas e políticas sobre opções de desenvolvimento agrícola e rural (Borras *et al.*, 2012). Discursos das mesmas organizações podem mudar ao longo do tempo, dependendo do tipo de alianças que se formam com outros grupos sociais, tanto a nível doméstico como internacional.

De facto, na prática, há evidência de uma distribuição desigual de recursos e incentivos para a promoção da agricultura de grande e de pequena escala, mas também estratégias não claras para o desenvolvimento da agricultura nas últimas décadas. Muito esforço tem sido feito para facilitar a agricultura de grande escala, embora o discurso oficial reitere continuamente o seu cometimento na promoção de pequenos agricultores e dos chamados “agricultores comerciais emergentes” (ver GdM, 2011b, 2011a). Este foco na agricultura de grande escala e a contínua retórica da promoção de pequenos agricultores não são novos, e partilham alguns elementos das estratégias agrícolas do passado, que também estruturaram trajetórias de concentração e distribuição de terra, incluindo os correspondentes discursos.

É interessante notar que estes debates ainda são válidos actualmente e fazem parte de um conjunto de lutas à volta da questão da terra e opções de desenvolvimento agrícola em geral, envolvendo vários grupos, entre associações de camponeses, empresários agrícolas, investigadores e entidades públicas. Muito recentemente, o Observatório do Meio Rural (OMR) organizou em Maputo, nos dias 8 e 9 de Março de 2018, uma conferência sobre “Agronegócio: Razões do (In)sucesso”, onde estas questões mais uma vez foram levantadas. Imediatamente

após esta conferência, na Conferência Anual do Sector Privado (CASP) 2018, a questão da terra foi motivo de um debate aceso, onde a necessidade de criar e consolidar instrumentos que permitam criar um mercado de terra dominou a discussão. De facto, este debate não é novo e tem as suas bases teóricas e políticas no neoliberalismo, e foi particularmente promovido pelo Banco Mundial nos seus programas de reforma agrária em África e na América Latina, principalmente nos anos 1990 (ver Byres, 2004; Borras, 2003; Sender & Johnston, 2004, para uma análise crítica). Entretanto, a questão da transferência de títulos de posse de terra dominou o debate, com o sector privado a exigir menos burocracia e maior flexibilidade no trespassado do DUAT. Se por um lado o sector privado se queixa do bloqueio no acesso à terra, por outro o Governo defende que este é um falso problema (Macuacua, 2018). O argumento principal do sector privado é o de que a actual legislação não facilita o trespassado do DUAT entre titulares privados, o que permitiria o florescimento de um mercado de terras em Moçambique, e que, por sua vez, acrescentaria valor a um activo que muitos cidadãos moçambicanos possuem. Ora, na prática, existem mercados de terra (informais) diferenciados que estão a operar à margem da lei em quase todo o País, e em África em geral, mesmo dentro dos vários regimes costumeiros de posse de terra. Para além de envolver funcionários do Estado, ao nível das estruturas dos bairros, essa prática é do conhecimento das autoridades, quer ao nível central quer, e sobretudo, local. Portanto, reconhecer as características específicas destes mercados é essencial para o êxito das políticas de terra do Estado na promoção dos interesses dos pobres (Chimhowu & Woodhouse, 2006). Como normalmente, a posição do Governo é sempre defensiva e recorre à lei para não encarar o problema de forma mais aberta. A ideia da existência de grandes extensões de terra ociosa na posse de vários indivíduos e a necessidade de resolver esta questão foram a resposta imediata encontrada pelo Governo perante a pressão do sector empresarial em ver a questão da terra resolvida na sua óptica (permitir que se desenvolva um mercado de terra, onde os direitos de uso e aproveitamento de terra possam ser transferidos por mecanismos de mercado).

Num outro fórum de debate, a nona sessão do Fórum de Consulta sobre Terras, organizado pelo Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural, algumas vozes questionaram a essência do sentido de pertença da terra ao Estado, conforme estipulado na Constituição da República, afirmando ser um dos problemas legislativos mais importantes a serem resolvidos. Neste aspecto, questiona-se a identidade do Estado, “Estado-cidadãos ou Estado-administração pública”, para frisar o ponto de que a “terra em Moçambique está nas mãos de burocratas”, uma vez que estes é que no final decidem sobre a alocação de terra (Chambisso, 2017). Um problema fundamental com este argumento, em minha opinião, é que não se discute, na essência, as dinâmicas fundamentais que decidem sobre e determinam a alocação de terra para vários fins, em especial para investimento. No mesmo debate, há quem considere que a legislação sobre terra esteja desajustada aos demais instrumentos legislativos, enquanto há

quem defenda que a mesma é bastante clara e que os seus instrumentos foram bem concebidos. De facto, a Lei de Terras de Moçambique sempre foi apresentada e entendida como sendo uma das leis de terra mais progressivas em África, dado o seu potencial de proteger as comunidades locais e promover investimento (Tanner, 2010; German, Schoneveld & Mwangi, 2011). Nesta perspectiva analítica, o problema fundamental tem que ver com a implementação destes instrumentos. Um dos aspectos até então considerados críticos era o fraco compromisso do Governo na questão da delimitação das chamadas “terras comunitárias”, que, segundo especialistas, permitiria um maior poder e capacidade de as comunidades poderem negociar a terra em seu benefício, de modo a oferecer melhores oportunidades de desenvolvimento (Tanner, 2010). Entretanto, as discussões sobre a identidade do Estado, a transmissibilidade dos direitos e a propriedade pública da terra não são novas. Elas reflectem diferentes abordagens e interesses específicos sobre a questão da terra, enquanto um elemento central nos processos de acumulação capitalista e de formação de classes na sociedade. Portanto, estas questões não reflectem somente um contínuo conflito social e político sobre o controlo da terra e seus recursos, como também determinam as trajectórias de alocação da terra para investimento e opções de desenvolvimento agrícola e rural, às vezes contraditórias.

É no mínimo curioso que no meio destes debates não se discuta abertamente a essência da questão da terra como parte central de um sistema social de acumulação de capital, com características históricas específicas e as possíveis tensões e contradições que emergem. O debate continua a ser dominado pela discussão sobre os “direitos de propriedade e legitimidade de pertença”, e não numa compreensão mais ampla da questão da terra como parte de uma análise dos processos e relações sociais de produção e reprodução social. É aqui que reside, essencialmente, a necessidade de se retomar algumas das questões do passado, como tem sido defendido ao longo do artigo, para melhor compreender como a resolução da questão da terra não é apenas uma questão de clarificação dos direitos de propriedade, ou de permitir a sua transmissão entre indivíduos através do mercado, como alguns defendem. É sim um processo analítico mais amplo que olha para a terra como parte fundamental dos processos sociais e dos diferentes regimes de acumulação que têm caracterizado o País ao longo da história.

## CONCLUSÃO

As dinâmicas actuais de expansão do capital(ismo) global e a sua penetração nas várias esferas do meio rural mostram como a questão da terra continua central nos debates sobre opções económicas e de política agrária e desenvolvimento rural em Moçambique. O acesso à terra e o controlo dos seus recursos tornaram-se um elemento central da expansão e penetração do capitalismo global no meio rural, como talvez nunca o tenham sido antes. À luz destas novas dinâmicas, a questão da terra tornou-se cada vez mais complexa, e novos elementos analíticos

são necessários para compreender esta complexidade e a sua possível resolução. Este artigo discutiu a centralidade da questão da terra nos debates sobre opções económicas e de política agrícola em Moçambique. O argumento fundamental é o de que uma resolução da questão da terra, enquanto elemento central da questão agrícola mais geral, requer uma compreensão das dinâmicas e dos processos de acumulação social centrados na e/ou ligados à terra, dos correspondentes e diferentes processos de formação de classes agrícolas e suas implicações na reprodução social rural ao longo da história. Portanto, o artigo defendeu a necessidade de considerar algumas destas questões do passado como fundamentais para melhor entender a questão da terra na actualidade. Portanto, ao destacar a relevância dessas questões sobre o passado, o artigo espera contribuir para a formação de um quadro analítico mais profundo que permita ter uma discussão metódica, informada e rigorosa sobre a questão da terra no contexto actual e a sua possível resolução. As antigas e novas questões e 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 mesmos direitos entre detentores privados por via do mercado mostram a complexidade da questão da terra e também que não existe, actualmente, uma única questão da terra no País. Entretanto, um dos problemas e desafios centrais é que nesses debates não se discute 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.

## REFERÊNCIAS

- Baglioni, E. & Gibbon, P. (2013). Land grabbing, large- and small-scale farming: what can evidence and policy from 20<sup>th</sup> century Africa contribute to the debate? *Third World Quarterly*, 34(9), 1558-1581.
- Banco Mundial (1999). *Project Appraisal Document on a Proposed Adaptable Program Credit in the Amount of SDR 21.7 million (US\$30 million equivalent) to the Republic of Mozambique in Support of the First Phase of an Agricultural Sector Expenditure Program (PROAGRI)*. Disponível em: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/08/02/000094946\\_99031910572679/Rendered/PDF/multi\\_page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/08/02/000094946_99031910572679/Rendered/PDF/multi_page.pdf) (consultado a 27 de Junho de 2014).
- Borras, S.M. (2003). Questioning market-led agrarian reform: experiences from Brazil, Colombia and South Africa. *Journal of Agrarian Change*, 3(3), 367-394.
- Borras, S.M., Fig. D. & Suárez, S.M. (2011). The politics of agrofuels and mega-land and water deals: insights from the ProCana Case, Mozambique. *Review of African Political Economy*, 38(128), 215-234.
- Borras, S.M.J., Franco, J. & Wang, C. (2012). *Competing Political Tendencies in Global Governance of Land Grabbing*. Disponível em: [http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/different\\_responses\\_to\\_landgrabbing\\_0.pdf](http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/different_responses_to_landgrabbing_0.pdf) (consultado a 29 de Agosto de 2014).
- Bottomore, T., et al. (eds.) (1991). *A Dictionary of Marxist Thought*. Second Edition. Oxford: Blackwell Publishers.
- Byres, T.J. (2004). Introduction: contextualizing and interrogating the GKI Case for redistributive land reform. *Journal of Agrarian Change*, 4(1-2), 1-16.
- Castel-Branco, C.N. (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).
- Chambisso, C. (2017). Terra está nas mãos de burocratas. *O País*, quinta-feira, 9 de Novembro, 3.
- Chimhowu, A. & Woodhouse, P. (2006). Customary vs private property rights? Dynamics and trajectories of vernacular land markets in Sub-Saharan Africa. *Journal of Agrarian Change*, 6(1), 346-371.
- Classen, S.F. (2013). *Analysis of the Discourse and Background of the ProSavana Programme in Mozambique Focusing on Japan's role*. Disponível em: <http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/ProSavana%20Analysis%20based%20on%20Japanese%20source%20%28FUNA-DA2013%29.pdf> (consultado a 6 de Fevereiro de 2014).

- GdM (2011a). *Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014*.
- GdM (2011b). *Plano Estratégico de Desenvolvimento do Sector Agrário (PEDSA)*.
- German, L., Schoneveld, G. & Mwangi, E. (2011). *Processes of Large-Scale Land Acquisition by Investors: case studies from Sub-Saharan Africa*. Institute of Development Studies, University of Sussex, Land Deal Politics Initiative (LDPI).
- Hammar, A. (2012). *The Missing Middle: Exploring Mozambican Refusals and Preferences in Agricultural Directions*, Presented at the International Conference on Land Grabbing II, Land Deal Politics Initiative (LDPI), Nova Iorque. Disponível em: <http://www.cornell-landproject.org/download/landgrab2012papers/hammar.pdf> (consultado a 21 de Junho de 2014).
- Hanlon, J. (2002). *The Land Debate in Mozambique: will foreign investors, the urban elite, advanced peasants or family farmers drive rural development?* Disponível em: [http://www.mokoro.co.uk/files/13/file/Iria/land\\_debate\\_in\\_mozambique\\_hanlon.pdf](http://www.mokoro.co.uk/files/13/file/Iria/land_debate_in_mozambique_hanlon.pdf) (consultado a 23 de Junho de 2014).
- Hanlon, J. (2004). Renewed land debate and the “cargo cult” in Mozambique. *Journal of Southern African Studies*, 3 (3), 603-625.
- Lahiff, E. (2003). Land and livelihoods: the politics of land reform in Southern Africa. *IDS Bulletin*, 34(3), 54-63.
- Macuacua, O. (2018). Trespasse de DUAT domina debate sobre a Terra na XV CASP. *O País*. terça-feira, 13 de Março, 4.
- Minag (2008). *Estratégia da Revolução Verde em Moçambique*.
- Minag (2009). *Plano de Acção para a Produção de Alimentos 2008-2011*.
- Mosca, J. (2014). ProSavana. *Destaque Rural*, 5. OMR. Disponível em: <http://omrmz.org/images/publicacoes/DR5.pdf> (consultado a 29 de Agosto de 2014).
- Moyo, S. (2008). *African Land Questions, Agrarian Transitions and the State*. Dakar: CODESRIA.
- Muianga, C. (2014). *Large-Scale Land Acquisitions in Sub-Saharan Africa: analysing current and past evidence on trends, scale, drivers and policy discourses in Mozambique*. Unpublished MSc Dissertation. London: School of Oriental and African Studies (SOAS), University of London.
- Munslow, B. (1984). State intervention in agriculture: the Mozambican experience. *The Journal of Modern African Studies*, 22(2), 199-221.
- 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. (1995). Past and present options: land reform in Mozambique. *Review of African Political Economy*, 22(63), 99-106.

- O’Laughlin, B. (1996). Through a divided glass: dualism, class and the agrarian question in Mozambique. *Journal of Peasant Studies*, 24(3), 1-39.
- O’Laughlin, B. (2013). Land, labour and the production of affliction in rural Southern Africa. *Journal of Agrarian Change*, 13(1), 175-196.
- Oya, C. (2013). The land rush and classic agrarian questions of capital and labour: a systematic scoping review of the socioeconomic impact of land grabs in Africa. *Third World Quarterly*, 34(9), 1532-1557.
- 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.
- República de Moçambique (2009). *Política e Estratégia de Biocombustíveis*. Disponível em: [http://www.clubofmozambique.com/solutions1/solutions/business/energy\\_biofuel/BR\\_Biofuel\\_222009.pdf](http://www.clubofmozambique.com/solutions1/solutions/business/energy_biofuel/BR_Biofuel_222009.pdf) (consultado a 19 de Fevereiro de 2014).
- Roesch, O. (1988). Rural Mozambique since the Frelimo Party Fourth Congress: the situation in the Baixo Limpopo. *Review of African Political Economy*, 41 (Socialism, Democracy and Popular Struggles), 73-91.
- Sender, J. & Johnston, D. (2004). Searching for a weapon of mass production in rural Africa: unconvincing arguments for land reform. *Journal of Agrarian Change*, 4(1-2), 142-164.
- 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*, 105-130. Cape Town: HSRC Press. Disponível em: <http://www.hsrcpress.ac.za/product.php?productid=2275> (consultado a 9 de Julho de 2014).
- UNAC, Via Campesina Africa & GRAIN (2012). *Brazilian Megaproject in Mozambique Set to Displace Millions of Peasants*. Disponível em: <http://www.grain.org/article/entries/4626-brazilian-megaproject-in-mozambique-set-to-displace-millions-of-peasants>.
- 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.
- Woodhouse, P. (2010). Beyond industrial agriculture? Some questions about farm size, productivity and sustainability. *Journal of Agrarian Change*, 10(3), 437-453.
- Wuyts, M. (1981). The mechanization of present-day Mozambican agriculture. *Development and Change*, 12, 1-27.
- Wuyts, M. (2001). *The Agrarian Question in Mozambique’s Transition and Reconstruction*. Disponível em: [http://wider.unu.edu/publications/working-papers/discussion-papers/2001/en\\_GB/dp2001-14](http://wider.unu.edu/publications/working-papers/discussion-papers/2001/en_GB/dp2001-14) (consultado a 21 de Fevereiro de 2014).