

# POLÍTICAS FUNDIÁRIAS NA ÁFRICA OCIDENTAL

## EXPERIÊNCIAS RECENTES DE PARTICIPAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES CAMPONESAS E RELEVÂNCIA PARA MOÇAMBIQUE

Thomas C. Patriota

### INTRODUÇÃO

Desde a década de 1990 que uma narrativa baseada no mercado liderada pelo Banco Mundial (BM), seguida por agências de ajuda e governos de países em desenvolvimento, tem influenciado os debates internacionais sobre políticas fundiárias. Ao discurso sobre *reforma redistributiva*, predominante até a década de 1970, seguiu-se o da *reforma fundiária*, enfatizando a titulação da terra e os supostos benefícios da privatização sobre outras formas de posse da terra para a alocação ideal de recursos, e a produção e fornecimento de alimentos (Manji, 2006). A corrida pela terra em escala mundial pós-2008 acelerou os impulsos para a privatização e desregulamentação da compra e venda, uma vez que as terras agrícolas passaram a ser percebidas como activos financeiros seguros e garantias externas de fornecimento para países importadores líquidos de alimentos. Oitenta por cento dos 2,8 mil milhões de hectares de terras de fronteira agrícola supostamente inexploradas no mundo identificadas pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), em 2000, estavam localizadas na América Latina e em África (GRAIN, 2020), estudo cuja revisão, em 2012, incluiu Moçambique como um dos países-chave para expansão desta fronteira agrícola.

Não obstante, as últimas décadas também testemunharam o ressurgimento de debates mais amplos e plurais sobre governança da terra e política fundiária, liderados por organizações agrárias (OAs), académicos e governos progressistas. Isso foi evidenciado pela Conferência Internacional da FAO sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural (CIRADR), sediada no Brasil, em 2006, seguida pela adopção das *Directrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais* (DVGTT), em 2012, no Comité de Segurança Alimentar (CSA) sediado pela FAO. Ambos os processos

que levaram à CIRADR e às DVGT envolveram a participação activa de organizações agrárias. No entanto, decisões quotidianas sobre política fundiária permanecem vinculadas a dinâmicas territoriais interligadas entre níveis de autoridade política local, nacional, e às vezes, regional, além da influência de marcos normativos de alcance global. Este artigo visa pôr o actual processo de revisão da Política Nacional de Terras (PNT) de Moçambique em perspectiva internacional comparada, a partir do estudo de caso sobre a influência de uma rede regional de organizações camponesas nas políticas fundiárias dos países da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO). Desde o seu surgimento, em 2000, a Rede de Organizações Camponesas e de Produtores Agrícolas da África Ocidental (ROPPA), que representa cerca de 20 milhões de agricultores em 13 países da região, tem tido um papel activo na mobilização das suas bases em níveis locais e nacionais, assim como na negociação com governos, no sentido de obter marcos legais e políticas públicas que reflectam os interesses das maiorias camponesas dos seus países. No caso das políticas de terra, os camponeses oeste-africanos têm-se deparado com desafios que apresentam semelhanças com aqueles enfrentados pelas maiorias rurais em Moçambique, não obstante as diferenças contextuais de cada sub-região do continente, e de cada país dentro desta. Tendo em vista o papel também significativo das organizações camponesas, tais como a UNAC<sup>1</sup>, em influenciar marcos legais e políticas de terra em Moçambique, desde os anos 90, o relato das experiências em países oeste-africanos apresentado a seguir visa oferecer um olhar comparado continental, no sentido de contribuir para reflexões e estratégias que sejam igualmente relevantes para o contexto moçambicano.

A abordagem da ROPPA às questões de política fundiária na África Ocidental apresentada a seguir é analisada por meio de três estratégias inter-relacionadas. Após um breve relato dos factores externos e internos que estão a levar à concentração de terras na região, analisam-se propostas alternativas da ROPPA para enfrentar os desafios da apropriação e fragmentação da terra por meio de esforços regionais, visando ampliar os debates sobre política fundiária, ao invés de reduzi-los a um simples binómio titulação–privatização. A secção seguinte analisa como os obstáculos à adopção de princípios regionais de política fundiária vistos anteriormente foram parcialmente superados por meio da rede de plataformas nacionais da ROPPA, num processo de difusão de leis que fortalecem regimes de posse colectiva da terra em diversos países da África Ocidental. Os desafios de reformar leis de terras anteriores ou de implementar novas enquanto se resiste a pressões concentradoras estão, por sua vez, relacionados com a necessidade de uma governança fundiária mais participativa, conforme incentivado ou coordenado pelos membros da ROPPA às escalas nacional e local. Isso é examinado através do caso específico das discussões sobre a renovação da política fundiária

---

<sup>1</sup> A UNAC é vinculada ao movimento agrário transnacional *La Vía Campesina*, que abriga também várias plataformas nacionais membros da ROPPA.

nacional do Senegal, e dos esforços da sua organização camponesa CNCR em democratizar a governança local da posse da terra pelo fortalecimento de comissões participativas ao nível de aldeias e inter-aldeias do País.

## FACTORES EXTERNOS E INTERNOS DO AUMENTO DA CONCENTRAÇÃO DE TERRAS NA ÁFRICA OCIDENTAL

Na década de 1990, as pressões e incentivos financeiros oferecidos pelo BM e outras agências de desenvolvimento aos governos da África Ocidental, para que titulem e privatizem as suas terras, ganharam força, na medida em que se combinaram com a iniciativa de empresas transnacionais agro-alimentares visando expandir as suas operações pela aquisição de terras nas décadas de 2000 e 2010. Portanto, «entre 2004 e 2009, o Banco Mundial se comprometeu com 34 projetos de titulação e registro de terras no valor de US\$ 1 bilhão em comparação com apenas 3 projetos no período 1990-1994» (Chimhowu, 2019, p. 898). No entanto, as terras registadas na maioria dos países africanos ainda representam uma excepção, pois estão principalmente «em áreas urbanas e dentro de projetos irrigados, onde os retornos dos recursos são suficientemente altos para valer a pena estabelecer o título» (IIED, 1999, p. ii). Assim, estima-se que, no presente, apenas «2 a 10% das terras rurais estejam oficialmente registadas» em África (Chauveau, 2018, p. 1).

Examinamos, a seguir, o caso senegalês, que exemplifica tendências observadas na região oeste-africana como um todo. Embora a posse da terra do Senegal ainda seja regida pela lei de 1964, os esforços do País para actualizar a sua legislação fundiária ao longo das últimas três décadas servem para ilustrar tendências mais amplas na região. De facto, após o seu Plano de Ajuste Estrutural Agrícola (PASA) de 1995, negociado com o BM, o Governo inicialmente concordou em iniciar uma transição rumo à privatização das suas terras rurais. O Governo senegalês encomendou um relatório elaborado por especialistas para «permitir que investidores privados tenham acesso [às terras sem título do Senegal] e obtenham um título de propriedade» (Faye, 2007, p. 3). No entanto, o relatório ignorou as questões fundiárias mais prementes do Senegal, particularmente a crescente fragmentação dos estabelecimentos devido a pressões demográficas e à degradação dos solos.

De facto, entre os censos agrícolas de 1960 e 1998 do Senegal, «a área média cultivada por trabalhador para todos os estabelecimentos familiares [diminuiu] de 1,07 ha para 0,57 há» (Faye, 2007, p. 7). Assim, a maioria das «fazendas de sequeiro do país não são viáveis sem uma pecuária significativa e actividades não agrícolas» (*ibid.*). O tamanho médio de uma fazenda senegalesa é de 5,5 ha, o que significa «menos de 1 ha por [agricultor familiar] [...] Essas proporções diminuem de geração em geração com a fragmentação dos bens fundiários resultantes das práticas tradicionais de herança nas sociedades rurais tradicionais. Hoje, mais

de  $\frac{2}{3}$  das fazendas têm menos de 4 ha, portanto, 0,5 ha por membro trabalhador de cada família» (Faye, 2018, p. 58).

Este processo de «miniaturização de [...] pequenos estabelecimentos agrícolas à medida que a pressão populacional cria a necessidade de subdividir terras para acomodar mais pessoas» em paralelo com um «aumento do número de quintas de média dimensão» maioritariamente geridas por «profissionais urbanos e investidores externos» tornaram-se cada vez mais comuns em todo o continente africano nas últimas décadas (Chimhowu, 2019, pp. 901–902). Assim, o outro lado da moeda da fragmentação fundiária tem sido a concentração de lotes relativamente maiores em menos mãos. Enquanto 72,1% das famílias senegalesas tinham pelo menos 6 ha de terra, em 2001–2002, esta proporção caiu para apenas 27,4%, em 2005–2006 (Ndiaye, 2012, p. 109). Estas minorias de agricultores senegaleses relativamente mais ricos incluem líderes religiosos, funcionários públicos reformados, comerciantes e transportadores (Faye, 2007).

Apesar do crescente reconhecimento pelo BM de alguns pontos fortes dos sistemas consuetudinários de posse, este continua comprometido em pressionar os países para modificarem as suas leis fundiárias para oferecer «direitos de propriedade seguros e inequívocos» e «permitir que os mercados transfiram a terra para usos e usuários mais produtivos» (Chimhowu, 2019, p. 898). Uma parte significativa das «pessoas que se beneficiam dos programas nacionais de titulação são profissionais de base urbana que procuram investir em terras rurais» (Chimhowu, 2019, pp. 901–902) referidas por Sidy Ba do CNCR/ROPPA (2018, pp.9–10) como uma «nova aristocracia e um novo tipo de produtores, [apelidados] de “camponeses de domingo”». Como disse um ex-funcionário público de alto nível do Ministério da Agricultura senegalês sobre este ponto, «as pessoas têm que parar de simplesmente acordar [um dia e dizer] “Sou agricultor”, qualquer um acorda [e de repente decide] “Eu sou pecuarista”. Não, você é um pecuarista iniciante, você nem sabe o que é pecuária. Então, precisamos ser sérios».<sup>2</sup> Tal fenómeno manifesta-se por meio de um «deslocamento de pessoas pobres das suas terras por meio de vendas de socorro [e/ou] simples apropriação de terras por elites locais que trabalham com funcionários do Estado ou investidores, especialmente em jurisdições onde a posse consuetudinária ainda não oferece proteção legal» (Chimhowu, 2019, pp. 901–902). O ex-secretário executivo da ROPPA, Mamadou Goita (2012, p. 17), definiu assim o entendimento que a rede regional camponesa tem do processo de açambarcamento de terras (*land grabbing*), de forma a abranger não apenas aquisições de terras por estrangeiros ou em larga escala, mas transacções de terras de todos os tamanhos, realizadas por actores estrangeiros ou nacionais:

*Para a ROPPA, a apropriação de terras é um conceito muito mais amplo [do que compra de terras em grande escala ou arrendamento de longo prazo]. Refere-se a qualquer tipo de transferência de*

<sup>2</sup> Entrevista realizada pelo autor, em Dakar, em Agosto de 2017.

*terra (concessão, venda, aluguel, empréstimo) a um operador nacional ou estrangeiro que influencie a segurança fundiária da agricultura familiar, seja qual for o seu porte. [...] O tamanho não é um critério fundamental: uma apropriação de terras de 5 ha na Guiné-Bissau, na Gâmbia ou no Benim, países onde a disponibilidade de terras agrícolas é muito escassa e onde a população é muito densa, pode causar danos graves.*

Embora difícil de averiguar, dado o sigilo que envolve a maioria destas transacções de terras, em 2009, estimava-se que cerca de 400 000 dos 3 800 000 ha de terras agrícolas do Senegal haviam sido destinados a aquisições de terras em grande escala (Oya & Ba, 2013). Estudos posteriores (Kanoute *et al.*, 2011) identificaram pelo menos 17 projectos de investimento representando quase 660 000 ha, ou 16,5% das terras agrícolas do Senegal, dos quais cerca de dois terços foram atribuídos a aquisições estrangeiras e o terço restante a nacionais. Na escala regional, o «inventário participativo das aquisições massivas de terras na África Ocidental» citado por Sidy Ba (2018) da ROPPA na sua alocução no *Fórum Mundial de Acesso à Terra* (WFAL), em Valência, Espanha, em 2016, identificou 2,3 milhões de ha adquiridos entre 2000–2012, em 9 países da África Ocidental.

## INICIATIVAS REGIONAIS DE POLÍTICAS FUNDIÁRIAS COM PARTICIPAÇÃO DA ROPPA

Uma série de iniciativas foram tomadas com o objectivo de criar um marco regional de políticas para a governança das terras rurais na África Ocidental. Embora estes tenham sido na sua maioria processos incompletos, uma resultante intensificação do diálogo entre organizações agrárias nacionais membros da ROPPA e as respectivas autoridades governamentais permitiu que os debates regionais sobre desafios comumente enfrentados influenciem indirectamente as políticas nacionais. De facto, as comissões nacionais participativas criadas na África Ocidental para actualizar marcos legais nacionais de terras, durante as décadas de 2000 e 2010, foram precedidas por reuniões regionais iniciadas na década de 1990. Entre estas, uma reunião de 1994 em Praia, Cabo Verde, convocada pelo Comité Permanente Inter-Estados de Luta contra a Seca no Sahel (CILSS) foi um marco importante nas discussões regionais sobre política fundiária (Cissokho, 2009).

A conferência patrocinada pelo CILSS e os doadores agrupados no Clube do Sahel e da África Ocidental (CSAO), em 1994, sobre posse da terra nos países do Sahel e os seus desenvolvimentos subsequentes (comumente referidos como “Processo de Praia”), teve um papel inicial de reforço na formação da rede de organizações de nível nacional da ROPPA. A “Declaração de Praia” do CILSS também criou as bases para um processo de política regional de governança fundiária que enfatizou a participação da sociedade civil e o apoio aos estados

membros na elaboração de leis fundiárias (CSAO, 2006; UNECA, 2011). Uma reunião do “Fórum Praia + 9” sobre “Terra Rural e Desenvolvimento Sustentável no Sahel e na África Ocidental” realizada em Bamako, Mali, em 2003, incorporou resultados de consultas nacionais e propôs na sua declaração final a criação de uma “Carta Regional Fundiária no Sahel e na África Ocidental” (CSAO, 2006), a ser aprovada pelos estados-membros do CILSS, UEMOA<sup>3</sup> e CEDEAO. A carta «constituiria a base para o desenvolvimento de legislação comum sobre questões de posse da terra na sub-região, particularmente no âmbito da [UEMOA] e da CEDEAO» (UNECA, 2011, p. 45) e potencialmente serviria como «fonte de inspiração para as reformas agrárias nacionais» (CSAO, 2006, p. 16).

O Quadro de Orientações sobre a Política Fundiária em África foi uma iniciativa conjunta lançada em 2006 pela Comissão da União Africana (CUA) em parceria com a Comissão Económica das Nações Unidas para África (UNECA) e o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD)<sup>4</sup>. Esta Iniciativa de Políticas Fundiárias - ou *Land Policy Initiative* em inglês (LPI) - como também é conhecida, teve como objectivo rever as políticas de terras africanas e desenvolver uma estrutura comum para «fortalecer os direitos à terra, aumentar a produtividade e garantir os meios de vida» no continente (UNECA, 2011, p. xi). O documento-quadro resultante foi endossado pela Conferência Conjunta dos Ministros de Agricultura, Terras, e Pecuária do órgão continental, em abril de 2009. Foi logo seguido pela *Declaração dos Chefes de Estado e de Governo da UA [União Africana] sobre Questões e Desafios da Terra em África*, emitida na sua 13.<sup>a</sup> reunião, em Julho de 2009, em Sirte, Líbia.

A implementação da LPI deveria ocorrer em parceria com as Comunidades Económicas Regionais (REC) africanas, inclusive a CEDEAO. No entanto, esse processo foi interrompido alguns anos depois devido à retirada dos fundos a ela destinados. Ainda assim, os encontros regionais na África Ocidental envolveram consultas e diálogo de políticas com a ROPPA, proporcionando às suas organizações afiliadas espaços para reflectir, intercambiar e formular estratégias sobre políticas fundiárias nacionais. A iniciativa da UA estabeleceu princípios-chave, posteriormente citados em documentos produzidos por comissões de terras ao nível nacional, inclusive o reconhecimento da legitimidade dos «sistemas de posse autóctones» (CNRF, 2016, p. 7). Embora uma Carta de Políticas Fundiárias – concebida como um documento de política regional de longo prazo – ainda não tenha sido aprovada na África Ocidental, as oficinas e reuniões de discussão ao nível da CEDEAO beneficiaram do diálogo participativo relacionado com essas iniciativas (ECOWAS, 2010). Estes incluem tentativas de formular um «quadro regional para a elaboração e implementação de políticas fundiárias convergentes dentro da

<sup>3</sup> União Económica e Monetária da África Ocidental, que agrupa a maioria dos países francófonos da região (menos Guiné-Conacri) além da Guiné-Bissau.

<sup>4</sup> Essas três instituições africanas de nível continental começaram a colaborar estreitamente, e adoptaram uma perspectiva mais estratégica nas décadas de 2000 e 2010 do que nas décadas anteriores (Dowbor, 2013).

CEDEAO» (CNRF, 2016, p. 8), de acordo com a LPI da UA. Da mesma forma, o plano de acção da UEMOA aprovado em 2009 incluiu disposições para criar um Observatório Regional de Terras na África Ocidental (ORFAO).

A profusão de iniciativas de política fundiária regional ao nível da CEDEAO e da UEMOA está fortemente correlacionada com o auge da corrida mundial pela terra pós-2008 e com as mobilizações da sociedade civil contra aquisições e concessões de terras em grande escala. No entanto, em parte como resultado da frustração das organizações agrárias com a ausência de impulso político substancial para levar adiante qualquer um dos processos de política regional acima mencionados, também foram lançadas iniciativas alternativas. Uma delas, a “Convergência Global para a Água, Terra e Sementes – África Ocidental”, que inclui a ROPPA, outras OAs e redes internacionais da sociedade civil, mobilizou-se em diferentes países da África Ocidental como parte dos esforços para reconectar as articulações regionais com as suas bases em temas fundiários. No entanto, ao fazê-lo, também visa reengajar-se com os processos oficiais de nível regional para reactivá-los e torná-los efectivos (Jacovetti & Koné, 2017).

Os membros da Convergência Global apelaram à «participação real e existente e ao respeito pelas suas decisões a nível nacional e sub-regional, como a declinação sub-regional (CEDEAO, UEMOA) do “Quadro de Orientações sobre a Política Fundiária” da União Africana em África» (GRAIN, 2016, p. 6). Ecoando o lema oficial da CEDEAO – “De uma CEDEAO dos Estados a uma CEDEAO dos Povos” – o *Livro Verde* da Convergência apela ao envolvimento da «CEDEAO dos Povos para lançar um processo político através de um memorando participativo para a África Ocidental viver em estabilidade e paz», incluindo textos regulatórios que salvaguardariam «os direitos à terra das comunidades, respeitando o fato de que terra, água e recursos naturais são bens comuns e não mercadorias» (Convergence Globale, 2016, p. 27).

Seja liderada pela UA, o CILSS, a UEMOA ou a CEDEAO, ou por organizações agrárias e ONGs, diferentes iniciativas têm procurado abordar as questões fundiárias da África Ocidental através de um quadro único abrangente. A participação da ROPPA e de outras OAs nessas iniciativas contribuiu para uma convergência gradual de princípios que influenciaram as políticas fundiárias nacionais, mesmo que o propósito original das iniciativas de chegar a um marco de política fundiária regional não tenha sido alcançado. Enquanto isso, a pressão constante pela privatização fundiária, seja por meio de investimentos agrícolas alocados pelos Estados em enclaves territoriais estratégicos (terras férteis e proximidade urbana), ou a través da profusão de mercados informais de terras (impulsionados em boa parte por pequenas burguesias ligadas ao Estado) em países da África Ocidental foi, em muitos casos, desacelerada ou temporariamente paralisada, principalmente como resultado de campanhas de mobilização local bem-sucedidas e resistência de camponeses em locais específicos destinados à apropriação de terras privadas (Inter-Réseaux, 2011). No entanto, os mercados informais e as pressões

demográficas e ambientais continuam a aumentar a concentração de terras em benefício de uma pequena minoria privilegiada, enquanto a fragmentação da terra e a degradação dos solos afectam uma proporção crescente de camponeses da África Ocidental.

Embora funcionem na prática como garantes de estabilidade e formas colectivas de posse da terra, as práticas consuetudinárias também produzem as suas próprias formas de desigualdades e exclusões, particularmente como resultado de sistemas de governança patriarcais que marginalizam mulheres e jovens na tomada de decisões, apesar do papel crucial de ambos na garantia da sustentabilidade da agricultura familiar camponesa. Assim, os membros da ROPPA apoiaram a reforma de leis existentes, não para defender a titulação como um primeiro passo para a privatização, mas sim para prevenir a privatização total e concentração de terras. Eles também têm demonstrado determinação em pressionar por políticas fundiárias que permitam ao conjunto dos membros dos estabelecimentos familiares – inclusive mulheres e jovens – co-gerenciar as suas terras rurais sob diferentes arranjos de posse, como será examinado na secção seguinte.

## SALVAGUARDAR O ACESSO À TERRA ATRAVÉS DE REGIMES DE POSSE COLECTIVA: EXPERIÊNCIAS NACIONAIS

Uma tendência regional significativa com impacto nas questões fundiárias rurais da África Ocidental é o fluxo migratório (historicamente antigo, mas recentemente acentuado) de Norte a Sul da região, do Sahel semiárido para a savana e zonas costeiras tropicais húmidas. As maiores densidades de população humana e de gado resultantes nas últimas zonas, devido principalmente à falta de água suficiente ou áreas de pastagem nas primeiras, aumentaram a pressão sobre os sistemas de uso da terra em toda a região. Isso é agravado pelo facto de que a região costeira tropical do Sul da África Ocidental também é o local de plantações em grande escala de *commodities* para exportação (borracha, madeira, cacau e café). Níveis mais altos de capitalização nessas regiões mais densamente povoadas ainda não se traduziram em taxas significativamente mais altas de posse formal, mas serviram como um motor para iniciativas anteriores malsucedidas de intensificar a titulação-privatização da terra, o que levou a conflitos de terra agudos e às vezes a guerras civis (por exemplo, na Costa do Marfim, durante a década de 2000).<sup>5</sup> Seja devido a vantagens económicas relativas (a economia dinâmica orientada para a exportação da Costa do Marfim) ou vulnerabilidades (a inserção global mais dependente da Libéria e da Serra Leoa), os países costeiros foram aqueles que sucumbiram mais directamente à narrativa de titulação-privatização, nas décadas de 1990 e 2000. Os seus vizinhos da savana

<sup>5</sup> As altas taxas de conflitos fundiários (um factor chave na maioria das guerras e focos prolongados de instabilidade no continente africano) estão muitas vezes ligadas à competição pela atribuição de direitos de propriedade individual, particularmente entre jovens (por exemplo, para marfinenses supostamente ‘verdadeiros’ *versus* imigrantes burquineses discriminados na Costa do Marfim) e à resistência colectiva contra a perda de terras provocada pela titulação-privatização não consensual.

e do Sahel foram geralmente mais cautelosos, sobretudo depois de testemunhar os riscos de guerra civil associados a tentativas aceleradas de titulação-privatização de terras rurais possuídas e geridas colectivamente nos países costeiros acima citados.

As intervenções da ROPPA em manifestações públicas, meios de comunicação e espaços de participação têm contribuído para enriquecer os debates sobre a titulação de terras para um espectro mais amplo de opções de políticas possíveis do que as tradicionalmente promovidas pelo BM e outros. Como Mamadou Goita da ROPPA (2012, p. 18) afirma,

*Existem outras formas de garantir a segurança fundiária que permitem ao agricultor estar sereno na sua terra sem ter um título de propriedade individual. O título [de propriedade individual] é o caminho real para concentrar a terra nas mãos de poucos operadores, principalmente os bancos que a exigem como garantia. De facto, se a terra for usada como garantia para obter um empréstimo, dadas as taxas de juros cobradas no mercado [que são] muito superiores à taxa de rentabilidade da agricultura familiar, os produtores irão à falência.*

Quer seja seguida de privatização ou não, a titulação é muitas vezes um processo altamente contestado, dada a natureza colectiva e informal dos regimes de posse da terra na maior parte da África Ocidental. Isso é particularmente evidente nos casos de sistemas de posse como corredores de transumância pastoris, pesca em rios e lagos, ou reservas florestais cuja gestão colectiva muitas vezes colide com a expansão da área de cultivo. Mas isso também ocorre em muitos casos em que a terra é informalmente possuída ou arrendada por famílias extensas, e pode levar a tensões e conflitos quando indivíduos (vinculados ou não a estas famílias) pretendem capitalizar tais terrenos sem consulta colectiva prévia.

A extensa e densa rede de organizações locais e nacionais vinculadas à ROPPA permitiu-lhe influenciar processos de formulação e reforma de políticas fundiárias nacionais em boa parte da África Ocidental. Surgiram assim padrões e dinâmicas de política regional, mesmo na ausência da Carta Regional de Terras anteriormente proposta pelo CILSS, UEMOA e CEDEAO. Os elementos mais marcantes dessas características incluem a criação de: i) comissões de terras participativas, especialmente em nível local (aldeias ou inter-aldeias); ii) incentivos para a coexistência de vários regimes de posse dentro de um mesmo país, para dar conta de tipos contrastantes de uso agrícola (e, às vezes, de acordo com zoneamento planeado

e negociado)<sup>6</sup>; iii) diferentes tipos de salvaguardas contra a compra e venda indiscriminada de terras (por exemplo, através de mecanismos de tributação progressiva). Os três tipos de políticas fundiárias (comissões participativas, regimes mistos de posse, regulamentações sobre transacções fundiárias) estão frequentemente inter-relacionados e formulados de modo a reforçar-se mutuamente em algumas das legislações nacionais propostas, como será visto nos vários casos de países da África Ocidental examinados abaixo (Burkina Faso, Guiné-Bissau, Benim, Mali).

Em vários países, as plataformas nacionais da ROPPA encontraram formas inovadoras de incluir disposições legais para a titulação de terras, enquanto instituíram salvaguardas para limitar a sua venda ou arrendamento. Por exemplo, a Lei 034/2009 do Burkina Faso, fortemente influenciada pela Confederação Camponesa do Faso<sup>7</sup> (CPF) da ROPPA, criou o Certificado de Posse Fundiária Rural (APFR), que pode ser individual ou colectivo. Os títulos colectivos de APFR têm a particularidade de incluir, além do nome do indivíduo responsabilizado na frente do documento, os nomes de todos os outros membros da família no verso do título de posse. Estes últimos também têm direito legal ao terreno formalizado.

Isto não apenas promove uma melhor adequação entre a legislação e os regimes informais de posse da terra com a família extensa, como também impõe limites significativos à compra e venda de terras rurais resultantes de pressões especulativas, inclusive reduzindo as probabilidades de famílias perderem as suas terras em posse colectiva como resultado da decisão unilateral de um membro individual da família de vendê-las. Assim, os títulos colectivos de terra APFR de Burkina Faso só permitem a compra e venda de lotes de terra recentemente titulados se todos os membros registados da família concordarem com a decisão. Significativamente, embora o título seja transferível, não pode ser usado como garantia para empréstimos bancários (Jacob, Hochet, & Ouedraogo, 2012). A legalização desse tipo colectivo de posse da terra é percebida como um avanço significativo para a segurança fundiária dos agricultores e agricultoras familiares camponeses, não apenas no Burkina Faso, mas em toda a região da África Ocidental.<sup>8</sup> Além disso, a formalização da posse no Burkina Faso foi negociada como um sistema regulado por tributação progressiva que «incentiva os estabelecimentos rurais familiares fundados na posse colectiva [...], graças a custos de titulação muito baixos» (CTFD, 2015, p. 46). Com

<sup>6</sup> Apesar da existência de instituições e iniciativas regionais voltadas para a gestão territorial de recursos naturais compartilhados e fluxos transfronteiriços (por exemplo, rios, transumância pastoril, migração sazonal de trabalho), os processos de política regional ainda não forneceram respostas adequadas (Diallo, 2013). Abordagens territoriais para a governança da terra, no entanto, começaram a surgir dentro dos países. Por exemplo, o processo político consultivo do Senegal enfatizou as potenciais complementaridades que podem ser construídas entre sistemas mistos de posse da terra dentro de um único país (CNRF, 2016). Assim, a titulação relacionada a projectos de agroindustrialização ou obtenção de economias de escala não é rejeitada em si pelas organizações agrárias: o acesso a tecnologias e produtividade são de facto procurados, desde que ocorram de forma socialmente justa e ecologicamente sustentável nos diversos territórios.

<sup>7</sup> *Confédération Paysanne du Faso*.

<sup>8</sup> No entanto, a implementação ainda está em estágio incipiente, tendo em vista o grande desafio da falta de financiamento. Assim, em meados de 2017, apenas 69 das 365 comunas locais do Burkina Faso estavam a entregar títulos de terra APFR, e estes dependiam do financiamento de doadores internacionais.

efeito, a lei de 2009 aplica escalões de tributação diferenciados nos procedimentos de registo predial, bem como nos mercados fundiários. Assim, os procedimentos de registo de terras progressivamente tributados incentivam a formalização de títulos de posse colectiva em vez de títulos individuais, tornando seis vezes mais barato registar um terreno de posse colectiva do que um de posse individual. Por outro lado, o primeiro registo de terrenos individuais é tributado treze vezes menos do que os adquiridos com a venda de terrenos anteriormente titulados, a fim de desencorajar a revenda de terras após a primeira titulação (*ibid.*).

Assim, o APFR do Burkina Faso, criado pela Lei 034/2009, é um exercício de equilíbrio entre direitos colectivos e individuais. Certamente favorece os direitos colectivos de modo mais geral. No entanto, as isenções fiscais concedidas a indivíduos no primeiro registo (em contraste com a tributação mais pesada de compradores de terras anteriormente tituladas) permitem que mulheres e jovens possam garantir lotes menores adjacentes, que muitas vezes são permitidos em conjunto com terras de posse colectiva sob práticas consuetudinárias. Isso favorece a busca de um equilíbrio formalizado entre a autonomia individual das mulheres e dos jovens dentro de regimes de posse colectiva. Múltiplas consultas internas ao nível das aldeias, conduzidas ou mediadas por membros da Confederação Camponesa do Faso (CPF), contribuíram para gerar estes equilíbrios na legislação posteriormente adoptada.

Da mesma forma, o decreto de aplicação de 2017 proposto pelo governo da Guiné-Bissau para a sua Lei de Terras de 1998 tomou o cuidado de não equiparar a titulação da terra com a facilitação de sua transacção, vinculando-a em compensação ao acesso melhorado ao crédito. Desta forma,

*Quando o título é obtido [e cadastrado] no registo civil, você tem uma concessão rural por 90 anos, [que é] renovável automaticamente, desde que atendidas todas as exigências, [inclusive] as normas ambientais. A terra é sua. Então você tem seu título registado, e pode com este título obter crédito. Agora, você não poderá vender este título. Você tem que passar pelo Estado, precisa voltar de novo para negociar com a comunidade.<sup>9</sup>*

O decreto bissau-guineense proposto encontrou não apenas instrumentos jurídico-administrativos, mas também de política económica para limitar a extensão dessas transferências em valor e tamanho da terra, através de um novo sistema de tributação progressiva da terra. Conforme descrito por um funcionário do governo envolvido no processo de formulação do decreto de implementação:

---

<sup>9</sup> Entrevista realizada pelo autor, em Bissau, em Junho de 2017.

*Além das comissões fundiárias, o elemento central [da lei de terras e seu decreto de implementação] é o imposto. [...]. A lei criou o mecanismo de imposto fundiário, com o objectivo de desencorajar a concentração de terras. O imposto progressivo vai depender da área ocupada. Se ocupar 100 ha, já sabe que vai pagar uma proporção maior. E [quem tem] menos de 5 ha não paga nada. Isso já está criado na lei de terras [1998]. E o decreto de aplicação vai criar o mecanismo de como cobrar esses impostos, e como dividir essa receita. [...] Por enquanto, as grandes empresas que têm terras não estão pagando [nenhum] imposto. [...] Na Guiné-Bissau, as pessoas querem confiscar terras, para depois poderem vender, para plantações de caju.<sup>10</sup>*

A Lei de Terras de 1998 e a subsequente proposta de decreto de implementação de 2017 resultaram do que foi descrito pela sociedade civil e entrevistados governamentais da Guiné-Bissau como um processo de consulta amplo e participativo. Este processo foi simultâneo com a participação da plataforma nacional afiliada à ROPPA, o Quadro Nacional de Concertação das Organizações Camponesas e Produtores Agrícolas da Guiné-Bissau (QNCOCPA), formada no início dos anos 2000 com o apoio de outras plataformas nacionais da ROPPA.

Outro processo significativo de elaboração de lei fundiária que limita transacções de terras ao mesmo tempo que favorece a sua titulação ocorreu no Benim. A Plataforma Nacional de Organizações Camponesas e de Produtores Agrícolas do Benim (PNOPPA)<sup>11</sup>, filiada à ROPPA, e particularmente a União Nacional dos Camponeses do Benim (SYNPA ou *Synergie Paysanne*), membro da PNOPPA, tiveram um papel crucial no estabelecimento do Código Fundiário e Dominial do país, concebido como um baluarte defensivo contra a apropriação estrangeira e doméstica das terras dos camponeses beninenses. Como explicou um dos assessores técnicos da PNOPPA:

*Esse código reduziu a facilidade para as pessoas [comprar e vender terras]. Existem alguns limites que, quando atingidos, obrigam a Câmara Municipal a dar a sua autorização; existem [outros, mais elevados] limites que, quando atingidos, requerem [autorização] do conselho de ministros. Em termos de volume, de número de hectares, a decisão deve ser tomada [...]. Não era assim antes [da aprovação da lei]. E é preciso demonstrar realmente que é uma actividade agrícola [realizada na terra]. Porque as pessoas tomam as terras, vão embora, acumulam, enquanto os camponeses procuram ter terra para produzir.<sup>12</sup>*

Enquanto o projecto de lei beninense impôs limites à compra e venda de terras, exigindo a aprovação das autoridades locais ou nacionais dependendo do tamanho do terreno, o projecto

<sup>10</sup> Entrevista realizada pelo autor, em Bissau, em Junho de 2017.

<sup>11</sup> *Plateforme Nationale des Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles du Benin.*

<sup>12</sup> Entrevista realizada pelo autor, em Dakar, em Setembro de 2017.

de lei de 2017 do Mali criou comissões de terras locais com um objectivo semelhante. Isso foi citado pelo presidente da ROPPA e da Coordenação Nacional de Organizações Camponesas (CNOP)<sup>13</sup> do Mali, Ibrahim Coulibaly, como uma forma de limitar as transacções de terras em grande escala:

*Com o novo projecto de lei [de terras do Mali], é muito difícil ter apropriação de terras em grande escala. O pequeno açambarcamento [é] muito difícil [de evitar], pois [é] insidioso. Mas um dos avanços importantes que vai possibilitar essa gestão é a comissão de terras. Em cada aldeia. Já tínhamos visto isso nos textos, em nível municipal. Mas nós o trouxemos para o nível mais baixo, as aldeias. [...] Antes do projecto, a lei dizia que qualquer membro de uma família poderia vender uma parte do património fundiário da família. Sem consultar ninguém. Então isso [agora] se tornou impossível.<sup>14</sup>*

Processos de difusão de políticas fundiárias entre países da África Ocidental foram identificados em várias entrevistas com membros das plataformas nacionais da ROPPA e de governos da região. Por exemplo, representantes de agricultores familiares do CNCR do Senegal visitaram o Burkina Faso, país cuja experiência de influência das suas organizações agrárias na legislação fundiária foi considerada exitosa na região. O secretário executivo da ROPPA e presidente do CNCR, Nadjirou Sall, descreveu: «com a facilitação da ROPPA, os agricultores senegaleses foram visitar essa experiência [...] para ver o que [ela] poderia trazer para as nossas propostas, no processo da política de reforma fundiária no Senegal.»

Da mesma forma, o decreto de aplicação de terras da Guiné-Bissau, elaborado e enviado para apreciação do conselho de ministros em meados de 2017, quase 20 anos após a aprovação da Lei de Terras de 1998, também se baseou na experiência dos países vizinhos. Como explicou o ex-director da comissão nacional de terras da Guiné-Bissau:

*O [Presidente de Honra da ROPPA] Mamadou Cissokho é um colega com quem trabalhamos. Porque no processo de elaboração da lei de terras, não consultamos apenas o nível nacional, também consultamos e observamos a experiência no nível dos países da sub-região. Começamos no Chade, [e em seguida] Burkina Faso, Níger, Mali, Senegal, Gâmbia e [Guiné] Conacry. Portanto, nossa lei foi inspirada [tanto nos acertos quanto na procura de remediar os erros dos] nossos vizinhos.<sup>15</sup>*

Três décadas após o início das pressões externas e internas para a titulação e privatização de terras na África Ocidental, as proporções ainda baixas de terras tituladas na região levantam

<sup>13</sup> *Coordination Nationale des Organisations Paysannes.*

<sup>14</sup> Entrevista realizada pelo autor, em Dakar, em Setembro de 2017.

<sup>15</sup> Entrevista realizada pelo autor, em Bissau, em Junho de 2017.

várias questões. Por um lado, a não formalização da maioria das terras na África Ocidental significa que são, em grande parte, geridas de facto pelas comunidades locais. No entanto, a maior prevalência de titulação e privatização em enclaves férteis e perímetros urbanos é apenas a parte visível de um conjunto muito maior de mercados informais de terras cada vez mais activos e dinâmicos (Lavigne Delville *et al.*, 2017).

Nas últimas duas ou três décadas, a profusão de mercados informais de terras têm gerado níveis mais altos de concentração fundiária, embora os níveis de concentração de terras na África Ocidental ainda sejam inferiores aos de outras regiões do continente, especialmente comparado com ex-colónias de povoamento europeu que não implementaram reformas agrárias redistributivas (África do Sul, Namíbia, Quênia). A participação da ROPPA em processos nacionais de elaboração de políticas fundiárias visou regular os mercados informais de terras e estabilizar os sistemas colectivos de posse como uma condição-chave para a implementação de políticas de apoio à produção da agricultura familiar camponesa.

No entanto, dado que a capacidade de implementação dos Estados da região ainda é muito baixa, a ROPPA e seus parceiros na academia, governo e organizações internacionais têm defendido que os sistemas de posse existentes na África Ocidental necessitam de sistemas participativos de governança local capazes de implementar a regulamentação de transacções informais de terras, submetendo estes à aprovação colectiva de comissões em nível de aldeias e inter-aldeias. As disposições legais para esses tipos de comissões locais, geralmente incluindo participação igualitária de mulheres e jovens, têm visado organizar o que são na prática regimes de posse consuetudinários e estatutários mistos, submetendo-os a formas colectivas locais de regulação. Examinamos o caso senegalês a seguir.

## CRIANDO E FORTALECENDO COMISSÕES LOCAIS PARA REGULAR A POSSE DA TERRA: O CASO DO SENEGAL

Independentemente das variações na natureza das políticas de terra adoptadas na África Ocidental nas últimas duas décadas, as plataformas nacionais da ROPPA têm consistentemente defendido a criação de comissões de terras participativas em todas as instâncias administrativas, particularmente no nível local das aldeias (ou inter-aldeias). Essa ênfase no diálogo político local também reflecte a natureza de processos consultivos realizados pelos membros da ROPPA para discutir o conteúdo de novas legislações debatidas e aprovadas em escala nacional.

O caso do Senegal ilustra as estratégias combinadas da ROPPA de mobilização fora do Estado e de participação dentro dos seus espaços de negociação para influenciar as políticas públicas. Os debates sobre a modernização da lei fundiária do país, aprovada nos anos pós-independência (1964), foram recolocados na mesa de negociações pelo governo senegalês a

partir de 1996. O processo de elaboração da Lei de Orientação Agro-Silvo-Pastoril (LOASP)<sup>16</sup> inicialmente visava incluir a política fundiária como um de seus principais pilares. No entanto, dada a natureza altamente controversa de algumas propostas que enfrentaram forte oposição da sociedade civil, particularmente no que se refere à intenção de sucessivos governos e investidores de titular e privatizar as terras rurais do país, a negociação do capítulo fundiário foi adiada para permitir a aprovação das partes restantes da LOASP em 2004.

Uma primeira comissão de terras foi formada em 2005 pelo então presidente Abdoulaye Wade, mas esta não concluiu o processo de reformulação da política fundiária. O sucessor de Wade, Macky Sall, criou uma Comissão Nacional de Política de Terras (CNRF), em 2013. No entanto, esta comissão inicialmente não incluiu a principal organização representante da agricultura familiar camponesa do Senegal. Face a esse impasse, o CNCR usou o seu poder de mobilização em todo o país para pressionar o governo a abrir a comissão de terras à participação de seus membros, como lembrou um dos principais especialistas em política de terras desta organização agrária:

*Lançamos uma campanha nacional para dizer aos produtores: «o Estado está caminhando para a reforma fundiária e vocês não estão representados nesta comissão.» Em todo o país, havia pessoas expressando as suas preocupações. [...] O presidente da comissão na época certamente ouviu durante vários dias «CNCR, reforma fundiária, CNCR, reforma fundiária...», até que um dia nos reunimos em uma oficina com o Banco Mundial, que era sobre o tema fundiário. E como queriam dar voz à sociedade civil, chamaram o CNCR, [e] relembramos na nossa intervenção toda a nossa trajetória, a nossa legitimidade. Então ele estava lá, e em seu discurso disse [...]: «bom, a comissão é aberta, é democrática [...], então todos que quiserem fazer parte dela podem fazer.» Então pedi ao CNCR que deixasse 5 membros participarem, designasse 5 delegados. Então ele nos enviou uma correspondência. Enviamos então uma lista dos 5 delegados. É assim que, desde então, somos membros.<sup>17</sup>*

Quando o CNCR ingressou na CNRF, os seus membros estavam mais preparados do que a maioria para influenciar as deliberações políticas, uma vez que já haviam elaborado propostas de política fundiária no seu próprio espaço autónomo desde 2010, na esteira do aumento exponencial de aquisições de terra em larga escala. Este espaço, o Quadro de Reflexão e Acção sobre Questões Fundiárias no Senegal (CRAFS)<sup>18</sup> era mais plural, pois incluía muitos outros actores da sociedade civil e da academia, mas também estava protegido dos *lobbies* pró-privatização do sector privado e do Estado.

<sup>16</sup> *Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale.*

<sup>17</sup> Entrevista realizada pelo autor, em Dakar, em Julho de 2017.

<sup>18</sup> *Cadre de Réflexion et d'Action sur le Foncier au Sénégal.*

Na CNRF, actores estatais, do sector privado, e funcionários eleitos locais defenderam a facilitação do investimento privado por meio da titulação e privatização da terra. No entanto, quando o CNCR foi aceite para participar nesta comissão, estava equipado com posições previamente debatidas e amadurecidas sobre uma série de questões relacionadas com a política fundiária. Estas foram além de acções meramente defensivas visando resistir ao açambarcamento de terras, que havia sido a faísca inicial para a criação do CRAFS. De facto, o CNCR havia mobilizado recursos para organizar encontros e intercâmbios em todo o país, no sentido de debater e harmonizar as suas posições por meio de contactos com as suas bases. Desta forma,

*O CNCR foi uma espécie de “correia motriz” entre a sociedade civil e a comissão nacional de terras. Assim, todo [o] documento técnico produzido em nível da comissão foi levado à sociedade civil. Analisamos isso juntos, definimos a nossa posição comum e na próxima reunião da comissão, o CNCR tem um documento que já enviou à comissão, que preconiza a defesa de nossas posições.<sup>19</sup>*

O CNCR pôde contar com aliados na comissão nacional de terras: principalmente actores da sociedade civil urbana, como o CONGAD, um colectivo nacional de ONGs; a Associação de Mulheres Juristas Senegalesas; e ENDA-PRONAT, a representação senegalesa da rede internacional de ONGs ENDA *Tiers-Monde*. Estas quatro organizações eram membros do espaço autónomo de debate sobre política fundiária mencionado acima (CRAFS), o que lhes permitiu alinhar as suas posições antes de se reunir com outros actores da comissão nacional de terras (CNRF). Lá, o CNCR e essas OSCs apoiaram as suas intervenções mutuamente. Muitas vezes, os demais deram voz ao CNCR, visto como o actor colectivo mais legítimo para falar pelo imenso contingente de agricultores familiares senegaleses. Isso reforçou a legitimidade das propostas do CNCR dentro do espaço nacional participativo. Como disse um dos representantes do CNCR na comissão nacional de terras: «cada vez que temos que defender certas posições, peço a palavra, explico as nossas posições, e os [três outros membros do CRAFS e do CNFR] complementam isso em suas próprias intervenções.»<sup>20</sup>

Como resultado da força e legitimidade das intervenções do CNCR, uma parte significativa das suas propostas foi incorporada no documento final da comissão e entregue oficialmente ao presidente Macky Sall a 20 de abril de 2017, após dois anos de deliberações. Os quatro “objectivos estratégicos” do documento relacionados com a posse da terra rural têm uma redacção equilibrada que visa conciliar os interesses conflitantes dos diversos participantes da comissão. Por exemplo, o Objectivo Estratégico 1 («Atribuir direitos reais de posse aos agricultores familiares, empresários agrícolas e outros usuários de recursos naturais») vai além

<sup>19</sup> Entrevista realizada pelo autor, em Dakar, em Junho de 2017.

<sup>20</sup> Entrevista realizada pelo autor, em Dakar, em Junho de 2017.

de uma dicotomia não-titulação *versus* titulação-privatização, quando afirma que «os principais atores do sistema fundiário [...] consideram essencial reconhecer os tipos de direitos existentes [...] em uma cadeia de formalização que compreende uma gradação de direitos de posse que podem ser de natureza jurídica diferente, e pontes que permitem a passagem de um tipo de título para outro» (CNRF, 2016, p. 72).

Além disso, o mesmo objectivo estratégico visa regular o acesso de investidores privados à terra, por meio de uma formulação que aparenta resultar de negociação cuidadosa e equilibrada entre os interesses do sector privado e os dos agricultores familiares: por um lado, recomenda a eliminação de algumas das barreiras ao investimento agrícola produtivo que existem sob a actual legislação de 1964; por outro, defende dar «ferramentas de desenvolvimento para os moradores dos territórios desenvolverem suas localidades e proteger os membros das comunidades rurais contra potenciais especuladores de terra» (CNRF, 2016, p. 73). No entanto, apesar dos seus múltiplos pontos meticulosamente negociados, o relatório final da comissão ainda gerou resistências em sectores influentes da sociedade senegalesa, impedindo a sua aprovação final pelo governo.

De facto, o presidente Sall não deu seguimento aos procedimentos institucionais que permitiriam a incorporação das recomendações da comissão na legislação nacional. Em paralelo, a CNRF foi dissolvida, provocando consternação entre os membros do CRAFS que participavam da comissão. Redigiram uma carta aberta ao Presidente, reafirmando as credenciais democráticas e representativas do processo de formulação de políticas e a legitimidade da comissão nacional, solicitando a retoma das actividades com base no «processo participativo [que] permitiu ao CNRF conduzir 14 Comitês de Desenvolvimento Regional, 45 oficinas departamentais e 45 oficinas intercomunitárias, totalizando 108 reuniões nas quais participaram cerca de 38 000 pessoas» (CRAFS, 2017, p. 7).

Embora não explícita, a resistência de poderosos *lobbies* do sector privado com os seus representantes políticos e funcionários públicos contra o que percebiam como um conjunto de recomendações excessivamente distantes de seus interesses é, no entanto, evidenciada pela aprovação errática, no mesmo período, de decretos presidenciais de atribuição de terras para uso específico (como a Lei n.º 2017-06, aprovada a 6 de Janeiro de 2017, relativa às Zonas Económicas Especiais que não resultaram de consultas com a sociedade civil), sem um quadro de política nacional coerente, conforme criticado pela responsável do ENDA-PRONAT, Mariam Sow, em entrevistas concedidas à imprensa senegalesa (*Le Quotidien*, 2017, p. 3).

Após meses de silêncio sobre a proposta de terras da comissão, os primeiros comentários públicos do Presidente Sall foram expressos como uma forte oposição à «transferência da gestão das terras para as autoridades locais», o que, segundo ele, levaria o Senegal a não ter mais terras disponíveis para o investimento agrícola (*Le Quotidien*, 2017, p. 3). Vários participantes da comissão, posteriormente, instaram o Presidente a ler o documento produzido pela comissão

com maior atenção, pois argumentaram que este cria um melhor equilíbrio na atribuição de responsabilidades entre os diferentes actores institucionais envolvidos na governança fundiária senegalesa, visando encorajar investimentos mais responsáveis e coerentes. De acordo com Mariam Sow, o documento pede que se evite a «mercantilização da terra» e pede o estabelecimento de «mecanismos de responsabilização cidadã» por meio de comités oficialmente reconhecidos. Também reivindica o reconhecimento de «instrumentos de governança [da terra] [que foram] elaborados pelas comunidades locais [como os] Planos de Ocupação dos Solos [...]» e, portanto, defende um modelo de «governança local compartilhada» (*ibidem*:4).

Questionado sobre até que ponto o CNCR conseguiu influenciar o documento de política fundiária na comissão nacional, um dos técnicos de política fundiária desta organização agrária destacou que, se aprovado, um ganho fundamental introduzido pela nova lei fundiária seria a criação de «outros níveis de governança fundiária»:

*A aldeia, que tem um papel muito importante na gestão fundiária, praticamente não tinha nenhuma responsabilidade – porque dizíamos apenas «o chefe da aldeia deve ser incluído [nas discussões]» quando se tomavam terras em seu território. Isso é muito vago. Apelamos ao estabelecimento de comissões de aldeias ou inter-aldeias.<sup>21</sup>*

Garantir a segurança fundiária na África Ocidental, a curto prazo, tem envolvido intensas mobilizações para defender as terras detidas colectivamente contra a sua apropriação em larga escala por agentes privados, geralmente avalizada pelos Estados da região. Também envolveu, a médio prazo, a reformulação dos debates sobre políticas fundiárias ao nível regional (CILSS, CEDEAO, UEMOA), apresentando assim alternativas críveis à narrativa dominante equiparando titulação e privatização, no sentido de influenciar as legislações nacionais em reformulação na maioria dos países da região. No entanto, um processo muito mais abrangente, mas “silencioso” de alienação e concentração de terras continua em curso como resultado da crescente mercantilização da terra por meio de mercados informais de terras. Isso levou a uma necessidade percebida entre as lideranças da ROPPA de regular os mercados de terras informais, garantindo, ao mesmo tempo, transferências de terras consuetudinárias, tais como processos de sucessão geracional, sob formas combinadas de posse colectiva e individual fortalecidas. Além disso, a formalização da posse da terra com regulamentação comunitária e estatal efectiva deveria permitir conciliar uma alocação eficiente de recursos com modos de produção social e culturalmente enraizados, mas também garantir direitos iguais para as mulheres, jovens, ou ainda migrantes transfronteiriços.

<sup>21</sup> Entrevista realizada pelo autor, em Dakar, em Julho de 2017.

Tais directrizes sobre como a titulação de terras deveria idealmente ocorrer (como alternativa aos riscos concentradores da titulação-privatização) para regular os mercados informais de terras, visaram também estabilizar a posse da terra e torná-la mais transparente, segura, e equitativa. As leis nacionais adoptadas no Burkina Faso (2009) e em Mali (2017), e o trabalho da comissão de terras do Senegal (CNRF, 2013–2017) para substituir a sua lei de 1964, visaram conservar uma estrutura agrária relativamente bem distribuída garantida por práticas costumeiras, ao mesmo tempo que procurou reformar as dimensões mais exploradoras da agricultura familiar patriarcal, tanto no que diz respeito à divisão sexual do trabalho do ponto de vista económico, quanto às regras locais de tomada de decisão do ponto de vista político.

No entanto, a implementação de uma agenda alternativa de política fundiária com este grau de ambição estabelecido nas leis aprovadas contraposto a meios estatais quase inexistentes, tem sido um dos quebra-cabeças em torno dos quais a ROPPA e as suas plataformas nacionais têm se debruçado para encontrar soluções inovadoras e factíveis. Nesse sentido, consultas realizadas em centenas de localidades dos países da África Ocidental tornaram-se espaços significativos de afirmação política e económica das comunidades rurais, muitas vezes em negociação e parceria com autoridades locais. Isso incluiu acordos informais de disputas ao nível de aldeia sobre transferências de terras, bem como contratos improvisados assinados entre duas ou mais partes e carimbados por autoridades locais, dentre outros diversos mecanismos semiformais que visam reforçar uma administração política e económica local de baixo para cima, a fim de superar padrões de relacionamento autoritários e clientelísticos com o poder público (Lavigne Delville *et al.*, 2017). Embora países como o Burkina Faso, Mali ou Benim tenham aprovado leis com disposições encorajadoras (apesar da sua difícil implementação), a rede de mobilização do Senegal (fora das instituições estatais) e a participação num processo político mediado pelo governo na década de 2010 ainda não produziu uma nova política para substituir a sua lei de terras de 1964. O processo participativo de elaboração de quase uma década com consultas frequentes das suas bases, no entanto, revelou o importante valor da participação em si para a articulação das políticas territoriais, nos níveis local, nacional e regional – uma vez que a apresentação clara e convincente de alternativas viáveis de política fundiária contribuiu para a desconstrução da suposta inevitabilidade da narrativa de titulação-privatização da terra.

O objectivo declarado de reafirmar as comunidades locais como principais detentores de responsabilidade legal em relação às decisões económicas tomadas nas suas terras visa, assim, reequilibrar o papel das comunidades locais em relação à política fundiária, particularmente para garantir a posse da terra através da regulamentação democrática das transferências de terras por meio de comissões de aldeias e inter-aldeias. Portanto, se a resistência articulada regionalmente à apropriação de terras aparece como a prioridade defensiva imediata para a ROPPA, isso pode ser potencializado, a longo prazo, reconhecendo legalmente e actualizando formas descentralizadas de governança colectiva da terra dentro dos diversos países da região.

## CONCLUSÃO

Este artigo examinou processos participativos de política fundiária rural em que uma organização agrária regional, a ROPPA, visou abordar ao menos três desafios inter-relacionados: i) a regulação da posse e das transferências de terra como parte de estratégias articuladas de integração regional; ii) esforços para assegurar a distribuição de terras através do reconhecimento formal e actualização das formas colectivas de posse da terra; iii) a garantia de formas de governança participativa da terra por meio de amplas consultas ao nível local vinculadas a processos de formulação de políticas ao nível nacional.

A política regional para regular as transferências de terras foi principalmente uma estratégia “defensiva”: o discurso agrário regional contribuiu para lançar luz pública sobre como empresas agro-alimentares globais de produção e distribuição atuam como elos de processos nacionais de concentração de terras em andamento. Esforços para influenciar a política fundiária por meio de normas ou directrizes regionais (via CEDEAO, UEMOA e UA) mostraram-se insuficientes até agora. Isso deve-se, não apenas à pressão das grandes transnacionais agro-alimentares, mas também ao lobby de burguesias dependentes politicamente influentes nos diversos países da região. No entanto, os espaços de diálogo político regional serviram como espaços para a difusão de políticas ao nível nacional, em diversos países da região. A resistência à apropriação de terras na África Ocidental, por sua vez, ocorreu principalmente no terreno com mobilizações camponesas ao nível das aldeias, bem como pela sensibilização em fóruns de discussão nacionais, regionais e globais.

Os debates sobre políticas fundiárias regionais envolvendo a ROPPA também evidenciaram padrões entre países de uma mesma região nos seus esforços para construir políticas fundiárias alternativas, seja para garantir a governança participativa ou para fortalecer a segurança da posse colectiva da terra. Os esforços para democratizar a regulação das transferências de terras por meio da criação de mecanismos participativos de consulta e diálogo político visaram evitar que os mercados fundiários maioritariamente informais concentrem e fragmentem ainda mais a posse da terra. O reconhecimento de comissões de aldeias e inter-aldeias na maioria das leis de terras da região aprovadas nas últimas décadas representa, portanto, uma melhoria significativa na democratização da governança da posse da terra.

O exposto acima também mostrou como a capacidade de regular as transferências de terras para deter processos de concentração fundiária está intimamente ligada a instrumentos de política fiscal, como a tributação progressiva. Tais instrumentos podem reduzir a acumulação de terras para a especulação financeira, enquanto aumentam recursos estatais potencialmente utilizáveis para redistribuir terras e investir na pequena e média produção familiar camponesa. Embora a capacidade de implementar tais medidas em escala ainda seja muito baixa, a sua presença nos debates de política fundiária da região é significativa, na medida que revela

um objectivo explícito, por parte dos membros da ROPPA, de regular mercados de terras irrestritos por meio de instrumentos de política fiscal redistributiva.

Os ensinamentos dos processos participativos de política fundiária, nos quais a ROPPA esteve envolvida na África Ocidental pelas suas lideranças em interacção com autoridades governamentais nas escalas regional, nacional e local evidenciam um leque de iniciativas potencialmente relevantes para subsidiar os debates acerca da revisão da lei e política nacional de terras em Moçambique em curso. Apesar das diferenças contextuais, há semelhanças no que diz respeito a zonas do continente africano ainda maioritariamente sob regimes de posse colectiva (garantidos em lei, ainda que com difícil implementação), sujeitas a pressões externas e internas representadas pela narrativa dominante de titulação-privatização como suposta solução à alocação eficiente de recursos. As iniciativas testadas em diversos países de uma mesma região, que apresentam semelhanças com as propostas existentes no debate moçambicano, podem servir para dinamizar os sectores camponeses e seus aliados, no sentido de demonstrar a possibilidade de políticas públicas alternativas que conciliem o investimento na produção de base familiar camponesa sem, no entanto, comprometer a segurança fundiária das comunidades rurais pelo risco de privatização e mercadorização daquilo que constituiu o seu principal activo económico, local de residência, e espaço sociocultural compartilhado – a terra.

## REFERÊNCIAS

- Ba, S. (2018). *Les dernières évolutions dans l'accès au foncier en Afrique de l'Ouest*. FAO.
- Chauveau, J.P. (2018). Les politiques de formalisation des droits coutumiers en Afrique rurale subsaharienne: une histoire tourmentée. *Comité Technique "Foncier et Développement"*. AFD.
- Chimhowu, A. (2019). The "new" African customary land tenure. Characteristic, features and policy implications of a new paradigm. *Land Use Policy*, (81), 897–903.
- Cissokho, M. (2009). *Dieu n'est pas un paysan*. Présence Africaine.
- Convergence Globale (2016). Livret Vert de la Convergence. Convergence Globale des Luttres pour la Terre et l'Eau. *Ouest Africaine*, 3–19.
- CNRF (2016). *Document de Politique Foncière*. Draft 3, Agosto, CNRF.
- CRAFS (2017). *Déclaration du CRAFS pour la relance du processus de la réforme foncière*. IPAR. [www.ipar.sn](http://www.ipar.sn)
- CSAO (2006). *Les Réformes Foncières en Afrique de l'Ouest*. CSAO.
- CTFD (2015). La formalisation des droits sur la terre dans les pays du Sud. *Comité Technique "Foncier et Développement"*. AFD.
- Diallo, M.A. (2013). Água e integração regional na África ocidental: Papel dos rios na economia política oeste africana. *Mural Internacional*, 4(2).
- Dowbor, L. (2013). *Novos rumos na África*. *Carta Maior*. [www.cartamaior.com.br](http://www.cartamaior.com.br)
- ECOWAS (2010). *Meeting of the Task Force on rural land issues in the ECOWAS region*. 4–6 outubro, Dakar.
- Faye, A. (2018). *Réussir l'Agriculture Sénégalaise*. L'Harmattan Sénégal.
- Faye, J. (2007). *Influencer les Politiques Publiques: L'expérience des OP du Sénégal*. IPAR.
- Goita, M. (2012). L'accaparement des terres est un problème de société. Le point de vue du Roppa. *Grain de Sel*, (57).
- GRAIN (2020). *Cercas digitales: cercamiento financiero de las tierras agrícolas en América del Sur*. <https://grain.org/e/6530>
- GRAIN (2016). Caravane Ouest Africaine: Droit à l'eau et à la terre, une lutte commune, 3–19 Mars 2016. 23 Março, GRAIN. [www.grain.org](http://www.grain.org).
- IIED (1999). *Land Tenure and Resource Access in West Africa: Issues and Opportunities for the next Twenty-Five Years*. IIED.
- Inter-Réseaux (2011). Les Organisations de Producteurs face aux pressions foncières en Afrique de l'Ouest. *Inter-Réseaux*, (4).
- Jacob, J.P., Hochet, P. & Ouedraogo, S. (2012). Les enjeux de la mise in oeuvre de la loi portant régime foncier au Burkina Faso. *Grain de Sel*, (52).

- Jacovetti, C. & Koné, M. (2017). *Les initiatives communautaires de redevabilité pour revendiquer les droits fonciers en Afrique sub-saharienne*. FIAN.
- Kanoute, A. et al. (2011). *Accaparement des Terres en Afrique de l'Ouest*. CICODEV.
- Lavigne, P. et al. (2017) *Etude régionale sur les marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest et les outils de leur régulation*. UEMOA.
- Le Quotidien (2017). *Réforme foncière: La société civile invite Macky à relancer le processus*. www.lequotidien.sn
- Manji, A. (2006). *The Politics of Land Reform in Africa*. Zed Books.
- Ndiaye, A. (2012). La réforme des régimes fonciers au Sénégal: condition de l'éradication de la pauvreté rurale et de la souveraineté alimentaire. In B. Founou-Tchuigoua & A. Ndiaye (Eds.). *Réponses radicales aux crises agraires et rurales africaines*. CODESRIA.
- Oya, C. & Ba, C.O. (2013). Les politiques agricoles 2002–2012 – Entre volontarisme et incohérence. In M.C. Diop (Ed.). *Sénégal 2000–2012 Les institutions et politiques publiques à l'épreuve d'une gouvernance libérale*. Karthala.
- UNECA (2011). *Land Policy in Africa: West Africa Regional Assessment*. AUC-ECA-AfDB Consortium.