

# **ACESSO A TERRA E EXPLORAÇÃO MINEIRA EM MOÇAMBIQUE: que implicações para as comunidades locais**

## **ACCESS TO LAND AND MINING EXPLORATION IN MOZAMBIQUE: what kind of implications for local communities**

**Elmer Agostinho Carlos de Matos**

Doutorando em Geografia pela UFRGS  
elmermats@yahoo.com.br

**Rosa Maria Vieira Medeiros**

Professora de Geografia na UFRGS  
rmvmedeiros@yahoo.com.br

### **Resumo**

Em Moçambique a terra desempenha um papel fundamental nas comunidades locais, onde a mesma para além de ser uma fonte de reprodução social desses grupos, ela se torna extensão dos mesmos, por sedimentar uma ligação com os seus antecedentes, transformando-se em espaços adequados para a sacralização das relações espirituais. O acesso a terra desempenha nas comunidades a sua libertação, fator que desde a ocupação portuguesa nunca chegou a acontecer. Ao longo deste artigo pretendemos defender a hipótese de que depois da independência, apesar do discurso político e da legislação ter defendido que a terra passou a ser do povo moçambicano, a mesma sempre foi utilizada como um meio para alcançar os objetivos dos sistemas políticos vigentes em cada período histórico que sempre representaram interesses contrários aos verdadeiros interesses das comunidades locais. Para sustentar as análises efetuadas ao longo do artigo, recorreremos à análise das diversas legislações aprovadas no país depois da independência, com destaque para a constituição da república, a legislação de terras e a de minas.

**Palavras-chave:** Acesso a terra. Lei de terras. Exploração mineira. Comunidades locais. Moçambique.

### **Abstract**

In Mozambique the land plays a fundamental role in local communities, where beside to be a source of social reproduction of these groups, it becomes extension of them, because the land connects then with their history. They appropriate theses spaces for to sacralize a spiritual relationship. Access to land for local communities means your liberation, but that fact never happens since the Portuguese occupation. In this article we intend to demonstrate that after independence, although the political discourse and the all legislation approved during this time argued that the land began to be the Mozambican people, we find that the land was used to achieve the objectives of the

political systems prevailing in each historical period, with was contrary to the true interests of local communities. To sustain the analyzes we analysis several laws approved after independence, with particular emphasis to the constitution of the republic, the land law and the mines law.

**Key-words:** Access to land. Land law. Mineral exploration. Local communities. Mozambique.

Durante o processo de edificação da nova sociedade nas zonas libertadas, tornou-se claro que a independência política não teria um sentido real para o Povo, não seria uma verdadeira independência, se a terra continuasse nas mãos de um punhado de latifundiários, estrangeiros ou nacionais.

*Preâmbulo da Lei de terras de 6/79*

A terra desempenha um papel fundamental nas comunidades locais, onde a mesma além de ser uma fonte de reprodução social desses grupos, se torna extensão dos mesmos, por sedimentar uma ligação com os seus antecedentes, transformando-se em espaços adequados para a sacralização das relações espirituais. A terra é, também, o alicerce da cultura e conseqüentemente reprodutora de formas específicas de organização e de ocupação do espaço. A luta pela terra configura-se como parte integrante das necessidades de qualquer povo, principalmente nas sociedades africanas, com destaque para a moçambicana, onde se perpetua a linhagem e se consolidam os grupos étnicos.

O processo de colonização significou a expropriação de terras dos nativos, principalmente das terras férteis, as quais foram colocadas à disposição dos colonizadores (quer seja o Estado colonial como o setor privado) para dele tirarem o maior proveito. Nesse contexto, as comunidades locais, antigas detentoras da posse da terra, foram empurradas para terras marginais e, também, colocadas como mão de obra barata nas terras expropriadas.

As lutas de libertação travadas pelos nativos contra o colonizador implicaram numa manifestação explícita de reivindicação das suas terras e, com elas a sua história, cultura e identidade. O acesso à terra significaria a sua libertação e a reprodução dos seus modos de vida. Porém, a conquista da terra nem sempre significou a sua

emancipação ou a sua autodeterminação, pois os alicerces construídos pelo sistema impediam que a sua conquista total se concretizasse.

O alcance da independência de Moçambique, em 1975, significou a vitória de um povo unido sobre as pretensões imperialistas de Portugal. A devolução da terra aos verdadeiros proprietários seria o melhor caminho a ser seguido, porém, essa meta foi mascaradamente atingida, ao definir-se a terra como propriedade do Estado. Como o Estado era formado por operários e camponeses, logo a terra era propriedade de todo o povo moçambicano. Apesar desse discurso figurar na constituição da república do novo Estado formado, constata-se que era o Estado quem definia as formas de uso e de aproveitamento da terra e que as mesmas deveriam seguir as diretrizes traçadas por ele. Essas diretrizes não foram ao encontro das necessidades das comunidades locais que pretendiam ter o acesso e posse da terra para dela reproduzirem-se socialmente, culturalmente e economicamente. A terra não chegou a ser do povo, mas sim dos projetos do Estado.

As reformas econômicas e sociais as quais Moçambique foi submetido a partir de meados da década de 80 parecem ter invertido o cenário de acesso e posse de terra às comunidades locais. Em 1990 é aprovada uma nova constituição, que apesar de representar uma mudança drástica no sistema, isto é, passando-se de um Estado de orientação socialista para um Estado pró-capitalista, ou seja, seguidor das orientações neoliberais, a terra continuou a ser do Estado. Todavia, este "novo" Estado já não é formado por operários e camponeses, então a quem pertence a terra?

A partir da breve descrição dos três momentos históricos pelo qual o país passou, pode-se perceber que a terra sempre foi um recurso importante para as estratégias dos detentores do poder para fazerem vincar os seus objetivos. O acesso à terra representaria para as comunidades a sua libertação, fator que nunca chegou a acontecer. Ao longo deste artigo pretendemos defender a hipótese de que depois da independência, apesar do discurso político e da legislação ter defendido que a terra passou a ser do povo moçambicano, a terra sempre foi utilizada como um meio para alcançar os objetivos dos sistemas políticos vigentes em cada período histórico que sempre representaram interesses contrários aos verdadeiros interesses das comunidades locais. Também, tentaremos mostrar que as legislações que aparentaram defender os interesses das comunidades, no que se refere ao acesso e posse da terra, apenas permaneceram na intenção.

Para sustentar as análises efetuadas ao longo do artigo, recorreremos à análise das diversas legislações aprovadas no país depois da independência, com destaque para a constituição da república, a legislação de terras e a de minas. Esta última é utilizada pelo fato da mesma ter sido criada (principalmente a lei de minas de 2002) para destruir as bases da aparente proteção da posse de terra das comunidades locais. As análises serão feitas tendo como base três principais momentos históricos que o país viveu depois de ter alcançado a independência. Poderíamos ter dividido em apenas dois momentos, que seriam a introdução do socialismo como o sistema político, econômico e social adotado pelo país depois da proclamação da independência. O segundo seria a entrada do país na economia de mercado, a partir de 1987, quando é introduzido o Programa de Ajustamento Econômico. Porém, achamos oportuno incluir, entre os dois períodos, um terceiro que representaria um período de crise e de transição do modelo socialista para o neoliberal. Esse período, que pode ser designado de crise ou de transição, tem o seu início nos anos de 1981/82 quando se começa a verificar algumas mudanças na forma de administração econômica e social do país e termina em finais de 1986, quando formalmente fica claro que se iriam adotar as reformas econômicas e sociais definidas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional.

As relações que se estabeleceram entre as políticas públicas, as legislações aprovadas e o acesso a terra às comunidades locais ou aos agricultores familiares foram marcadas por diferenciações, atendendo as necessidades de cada um desses momentos históricos. Entender esse processo configura-se de grande importância para provarmos que a terra sempre foi utilizada para interesses alheios às necessidades das comunidades locais e/ou dos agricultores familiares.

### **A questão da terra no período de orientação socialista**

Após 10 anos de luta de libertação nacional, a FRELIMO<sup>1</sup>, o movimento que liderou a luta de libertação nacional, assumiu o poder em 1974, ainda como um governo de transição e, em 1975 assume-o definitivamente. A necessidade de se adotar um compromisso político, econômico e social que quebrasse todas as formas de administração que lembrassem o período colonial era fundamental e necessário. E, esse compromisso já era visível ainda durante a guerra de libertação nacional, quando em

zonas libertadas do domínio colonial português, a FRELIMO implantou formas de gestão e de administração comunitárias, isto é, mais próximas do modelo de administração socialista.

Alcançada a independência política era também fundamental alcançar a independência econômica. E esse objetivo seria materializado com a introdução do modelo socialista, que quebraria com formas de "exploração do homem pelo homem", como se referiam os documentos oficiais do governo. Libertar a terra das mãos do governo colonial e de empresas privadas era fundamental. Dessa forma, o governo definiu a agricultura como a base e a indústria como fator dinamizador e decisivo para a retirada do país das graças do subdesenvolvimento e melhorar o nível de vida do trabalhador.

A orientação política e econômica seguida pela FRELIMO forçou a retirada de vários investidores do país e, em muitos casos, os portugueses ao saírem do país, sabotaram as empresas que estavam em funcionamento. A maior parte dos serviços existentes no país era excludente (são os casos de educação e saúde). Como forma de solucionar essas situações (sabotagem de empresas e exclusão no acesso e abrangência dos serviços sociais básicos), no dia 24 de julho de 1974, o então presidente da FRELIMO, Samora Machel, anunciou a nacionalização da educação, da saúde, da terra e de outros serviços. A nacionalização implicou na interdição do setor privado nesses setores. Em relação às empresas nacionalizadas, elas passaram para a gestão do Estado, passando a designar-se por empresas estatais.

Ao nacionalizar-se a terra, a Constituição da República de 1975 definiu a terra como propriedade do Estado. A mesma encoraja os camponeses e trabalhadores individuais a se organizarem em formas coletivas de produção. A coletivização, tanto nas formas de assentamento, de produção e consumo era fundamental para o alcance dos objetivos da FRELIMO. É nesse âmbito que a FRELIMO define a socialização do meio rural como um meio para o desenvolvimento dos espaços rurais. A socialização do meio rural se assentaria na criação das aldeias comunais e na formação de cooperativas, como formas coletivas de vida e de produção.

A Constituição ao encorajar os camponeses e os trabalhadores a se organizarem coletivamente, pretendia destruir todas as tentativas do individualismo, que

consequentemente levaria a formação da propriedade privada. A Constituição não interditava a existência da propriedade privada, mas a tornava praticamente difícil de existir. Mosca (2005) refere que ao nível dos discursos políticos era visível a proibição de atividades privadas, pois eram consideradas como uma forma de "exploração do homem pelo homem".

Os representantes do aparelho do Estado ao nível das divisões administrativas de escalão mais baixo foram orientados a criar as aldeias comunais, as cooperativas de produção e de consumo e as *machambas*<sup>2</sup> coletivas. Estas formas de organização espacial eram fundamentais para fazer chegar às populações todos os serviços básicos, ao mesmo tempo em que se pretendia ter um maior controle da população e facilmente arraigar a ideologia política do partido.

Criar aldeias comunais significou deslocar populações de suas áreas de residência para novos espaços, que poderiam ser espaços onde a terra esteve sob exploração de uma empresa estatal portuguesa ou privada. Esse processo de deslocação física das pessoas não levava em conta a história, a cultura e a identidade desses povos (veja ARAÚJO, 1988<sup>3</sup>). Como também, destruía as formas de organização social e o sonho de aquisição da terra expropriada pelo governo colonial.

Mosca (2008) destaca que após o alcance da independência vários agricultores familiares ambicionavam ocupar as terras abandonadas ou não utilizadas pelas grandes explorações. Contudo, isso não chegou a realizar-se, pois o governo nacionalizou e entregou a sua gestão às empresas estatais ou às cooperativas. O sonho de obtenção de terra, que outrora havia sido dos seus antepassados, não chegou a efetivar-se.

A lei de terras de 1979, que foi a primeira nesse assunto após a independência, definiu que toda a pessoa singular ou coletiva, com capacidade jurídica podia ser o titular do direito de uso e aproveitamento da terra (DUAT) (MOÇAMBIQUE, 1979)<sup>4</sup>. No seu preâmbulo, é visível a preocupação da legislação em favorecer o setor estatal e cooperativo na aquisição do DUAT, pois estas formas reforçam e consolidam as formas de administração mais próximas do modelo socialista. No mesmo preâmbulo, apesar da legislação atribuir o DUAT gratuito às explorações familiares, constata-se que ela "estimula e apoia a sua integração em cooperativas" (MOÇAMBIQUE, 1979, p.224).

---

Analisando o papel dos agricultores familiares<sup>5</sup> em relação à política do governo, Mosca (2008), apoiando-se em Casal (1991) constatou que a FRELIMO dificultou a atribuição do DUAT ao agricultor familiar por considerar que a produção familiar era uma prática capitalista, arcaica, reacionária e não planificável no contexto da economia centralizada, para além de dificultar a estratégia militar da FRELIMO. Esse setor pouco foi beneficiado com os investimentos públicos. Para sustentar essa visão, Mosca (2008), recorrendo a Mackintosh e Wuyts (1988), observa que de 1978 a 1983, o investimento no setor agrário beneficiou mais ao setor estatal com cerca de 90%, 2% apenas foi para as cooperativas e virtualmente nada foi para a agricultura familiar e de pequena escala.

O governo primava pela modernização da agricultura, considerando que só as empresas estatais e as cooperativas estavam em condições de se modernizarem, pois a agricultura familiar, além de ser uma forma que remetia ao sistema capitalista arcaico, de "exploração do homem pelo homem", apresentava-se com dificuldades para se modernizar. Como forma de solucionar esse problema, a criação das *machambas* coletivas e a transformação do agricultor familiar em operário agrícola eram fundamentais, como forma de tornar a agricultura a base do desenvolvimento, permitindo produzir em quantidades suficientes para abastecer as cidades, as indústrias locais e colocar o produto no mercado externo.

É importante realçar que apesar do governo ser menos favorável à iniciativa privada, constata-se que algumas empresas, por diversas razões, conseguiram manter-se sob gestão privada (MOSCA, 2005; PITCHER, 2003). Pitcher (2003) refere que até 1982, cerca de 73% das empresas do ramo da indústria, comércio e agricultura haviam sido transformadas em empresas estatais ou haviam sido intervencionadas. As empresas que haviam escapado da sua "captura" pelo Estado encontravam-se, como é evidenciado por Pitcher (2003), fortemente acompanhadas pelo Estado ou deviam seguir rigidamente as orientações do governo, tais como: (a) obrigação de apresentar anualmente planos de trabalho e relatórios de conta; (b) receber representantes do Estado; (c) vender e a comprar do Estado; (d) obrigação de fazer depósitos em bancos escolhidos pelo governo; e (e) solicitar autorização para aumentar, transferir ou reduzir o capital depositado.

Apesar dos esforços do governo em socializar o meio rural através das aldeias comunais e das cooperativas, os agricultores familiares esboçaram algumas formas de resistência, mesmo que em alguns momentos ela se tenha apresentada de forma tímida. Mosca (2005) coloca que alguns agricultores familiares apenas ingressaram nas cooperativas para se beneficiarem de alguns bens de produção agrícola para puderem usar nas suas propriedades. O autor também destaca que o apoio a RENAMO<sup>6</sup>, movimento que lutava contra o governo da FRELIMO, foi uma forma de manifestar o desagrado em relação à política de socialização do meio rural.

### **As crises do sistema socialista moçambicano**

A FRELIMO no seu IIIº Congresso, realizado em 1977, se proclama um partido marxista-leninista, partido da vanguarda. A revisão constitucional realizada em 1978, que pouco veio a alterar a filosofia da constituição de 1975, refletiu a decisão do partido FRELIMO em se afirmar como o principal responsável para a transformação da sociedade em direção à construção das bases materiais e ideológicas do socialismo. Essa proposta está bem clara nesta revisão constitucional, quando a mesma acrescenta, em relação à constituição de 1975, mais um objetivo, o da "edificação da democracia e a construção das bases materiais e ideológicas da sociedade socialista" (MOÇAMBIQUE, 1978, p.352)<sup>7</sup>.

A necessidade de estreitar os laços de cooperação econômica com os países socialistas era fundamental, pois o governo considerava os países socialistas como os seus "aliados naturais". Mosca (2005) confirma que o governo incentivou as relações diplomáticas com os países socialistas para a obtenção de apoios visando tornar-se membro efetivo do COMECON (Council for Mutual Economic Assistance). Moçambique já era membro convidado do COMECON, porém este estatuto não lhe permitia ter acesso às linhas de crédito, financiamento e cooperação em condições vantajosas.

A inclusão na sua constituição como um partido marxista-leninista visava demonstrar que o país pretendia responder aos interesses internacionais<sup>8</sup>, em pleno momento da guerra fria e, ao nível interno estruturar a sociedade de acordo com a ideologia do partido FRELIMO. A sua adesão ao COMECON permitiria implementar

os seus projetos de desenvolvimento, que careciam de financiamento internacional, apesar do apoio recebido de alguns países como a ex-URSS, Romênia e Alemanha Democrática.

Não obstante a orientação política e econômica seguida pelo governo da FRELIMO e a sua priorização de relações comerciais com os países socialistas, Mosca (2005, p.211) constata que os países da OCDE ainda tinham uma grande importância nas relações comerciais com Moçambique. O autor, apoiando-se em Brochman e Ofstad (1990, p.22), demonstra que em 1981 a OCDE recebeu cerca de 52% das exportações moçambicanas e contribuiu com 43% das importações de Moçambique. Os mesmos autores referem que apesar dos níveis de comercialização terem reduzido bastante, se comparado com o alcançado em períodos antecedentes à independência, verifica-se que o mercado capitalista continuou a ser importante para Moçambique em relação ao do COMECON.

No início dos anos de 1980 o COMECON rejeitou a candidatura de Moçambique como membro efetivo, acarretando com isso as dificuldades no acesso às linhas de crédito e de financiamento. Mosca (2005) argumenta que foi nesse período que as economias socialistas entraram em crise, com forte impacto na cooperação e na ajuda, reduzindo-se as linhas de crédito e da assistência técnica e entrando em colapso os grandes projetos de desenvolvimento.

Associado a crise da economia dos países socialistas acrescenta-se o desenrolar da guerra de desestabilização que assolava várias áreas rurais do país, destruindo as infra-estruturas sociais e econômicas. Os ataques sul-africanos, direta e indiretamente, também eram responsáveis pela instabilidade política e econômica do país. Mosca (2005) acrescenta que a dívida externa cresceu e que o financiamento decresceu; que cerca de 40% da população rural foi forçada a abandonar as suas áreas de residência, tornando-se “deslocadas de guerra”, com implicações graves para a produção de alimentos. Para agravar mais a situação, o país mergulha numa seca prolongada, nos anos de 1982/83, com maior incidência no sul do país

Esses fatos condicionaram a consolidação do projeto socialista, pois não restavam alternativas de cooperação com o exterior que não fosse com os países capitalistas. Os gritos de socorro de Moçambique para a ajuda internacional não se

fizeram sentir. O Ocidente impunha a sua ajuda a partir do momento em que o país mostrasse evidências de uma mudança política e econômica.

Diante da situação que atravessava o país, realizou-se em 1983 o IVº Congresso da FRELIMO, que dentre vários aspectos destacou o fato de manter a opção política e econômica adotada depois da independência, mas de uma forma menos radical; reconheceu o papel do setor privado no desenvolvimento, mas que deveria ser integrado às diretrizes do plano; admitiu a importância do setor familiar na agricultura; reformularam as formas de gestão das empresas estatais, abrindo-se a possibilidade de autonomia e descentralização da sua administração, permitindo-se, também, a obtenção do lucro (MOSCA, 2005; PITCHER, 2003).

O país dava sinais de abandono de uma economia fortemente estatizada e centralizada, onde a iniciativa privada e os agricultores familiares eram marginalizados, com estes últimos a serem incentivados a se integrarem às cooperativas. Pitcher (2003) evidencia que o governo autorizou, ainda durante essa época, que algumas empresas pudessem processar e exportar a sua própria produção sem ter que passar pelos canais estatais.

A pressão internacional para a introdução de pré-reformas na orientação política e na economia crescia cada vez mais sob pena de perder o apoio internacional. Em 1984 o país aprova a Lei do Investimento Estrangeiro, que segundo a lei, no seu preâmbulo

O governo autoriza o investimento estrangeiro e fixa as condições concretas para a sua atuação dentro dos princípios da presente lei. Ao investidor estrangeiro é garantida a proteção dos bens e direitos compreendidos no investimento e uma retribuição justa do seu capital, sendo a reciprocidade de benefícios das partes envolvidas um ponto permanente de referência (MOÇAMBIQUE, 1984, p.86-(1)).

As evidências de uma mudança nas formas de gestão e administração do país começam a ser visíveis com a distribuição das terras que se encontravam sob gestão das empresas estatais. Mosca (2005; 2008) coloca que a terra foi distribuída para os agricultores familiares e para o setor privado. O autor demonstra esse processo a partir do caso pioneiro que foi o do vale do Limpopo, em que a gestão se encontrava na posse do Complexo Agro-Industrial do Limpopo (CAIL). A partir de uma única empresa estatal foram criadas oito empresas agrícolas. A LOMACO (Companhia Agro-Industrial Lonrho Moçambique), uma empresa mista de capital internacional britânico (50,1%) e

do governo de Moçambique (49,9%) ocupou e incorporou algumas das unidades de produção resultantes da divisão do CAIL. Também se beneficiaram mais de dois mil agricultores familiares e centenas de agricultores privados

Mosca (2005) destaca que a distribuição das terras levou em conta os interesses políticos face o desenrolar da guerra e a mesma beneficiou mais os interesses do Estado e do capital internacional. Para ele,

as empresas estatais ficaram com as melhores terras (no que respeita a qualidade dos solos e das infra-estruturas) e retiveram os serviços (parques de máquinas, armazéns e escritórios, habitação das aldeias, etc.). Excetua-se o caso da LOMACO, a quem foram atribuídas as melhores terras do regadio. As cooperativas foram mais apoiadas com recursos importados através de projetos e donativos (MOSCA, 2005, p.232).

Apesar das pré-reformas que se iam esboçando, constata-se que o agricultor familiar continuou a ser o menos privilegiado, pois a maior parte das reformas foi para abertura da iniciativa privada (principalmente estrangeira) investir no país. Quando em 1986 se revê a legislação de terras, observa-se que a mesma veio apenas alterar o número de anos do DUAT temporário, de 15 para 50 anos, com possibilidade de renovação. Este DUAT apenas beneficiava aos investidores estrangeiros. É também no mesmo ano e, curiosamente no mesmo dia, em que se aprova a legislação de minas, que vem dar maior prioridade ao setor estatal e privado.

A constituição da república aprovada em 1975 acabou por revogar muitos dos princípios da legislação de minas da era colonial, tornando quase impossível a sua aplicação no país. A lei de minas foi criada e adaptada ao momento histórico dada a necessidade de aumento de receitas de exportação e do orçamento do Estado, de contribuição para o fornecimento de matérias-primas para a indústria nacional, e o atendimento a lei do investimento estrangeiro. No seu preâmbulo, constata-se que a lei é mais benévola para o setor estatal e associativo e, ao longo da mesma se constata a sua inclinação, ainda meio tímida, para o setor privado estrangeiro. Vejamos pois de maneira resumida que:

- Com o objetivo de assegurar o desenvolvimento do setor estatal em áreas prioritárias, a lei prevê a reserva de áreas para atribuição exclusiva a entidades estatais, embora os projetos mineiros possam ser executados sob qualquer forma de associação;

- A lei de minas se reporta à lei do investimento estrangeiro, principalmente no capítulo que se refere às garantias que o Estado deve assegurar, protegendo juridicamente os bens e os direitos do investimento direto estrangeiro. A lei de minas faz menção as isenções fiscais desta atividade que beneficiará o investimento e dedica um artigo para esses incentivos dados ao investidor estrangeiro.

### **As reformas neoliberais**

Os indícios de uma mudança na política e na economia já se começavam a se fazer presentes mesmo antes da assinatura dos acordos de Nkomati<sup>9</sup> e da assinatura da adesão de Moçambique às diretrizes das Instituições de Bretton Woods, ambas em 1984. As reformulações e a criação de novas legislações indicavam uma tendência para a entrada do país ao neoliberalismo.

Formalmente, em janeiro de 1987, é introduzido o Programa de Ajustamento Econômico<sup>10</sup>. O mesmo só foi aplicado depois de o país ter demonstrado tendências de mudança nas suas orientações políticas e econômicas. A sua aplicação "severa" e "violenta" pretendia, além de adequar o país aos interesses imperialistas do Ocidente, destruir toda e qualquer forma do país de regressar ao anterior sistema, pois as reformas que vinham sendo feitas ainda apresentavam algum "porém".

Em 1987 o governo moçambicano aprova o regulamento da lei de terras de 1979, ou seja, oito anos depois da criação da lei de terras. Um aspeto que ressalta numa análise atenta é a evolução deste regulamento em relação à lei de terras, sobre os sujeitos que podem ser titulares do DUAT. Enquanto a lei de terras apenas concedia terras à pessoa individualmente ou coletivamente com capacidade jurídica, o seu regulamento estende esta concessão e :

2. Os cidadãos nacionais podem ser titulares do direito do uso e aproveitamento, independentemente de terem ou não domicílio na República Popular de Moçambique;

3. As pessoas singulares ou coletivas estrangeiras podem ser titulares do direito do uso e aproveitamento desde que estejam devidamente autorizadas a atuar no território da República Popular de Moçambique (MOÇAMBIQUE, 1987, p.26)<sup>11</sup>.

Por outro lado, em relação à exploração familiar definida pela lei de terras como sendo aquela ocupação com a finalidade de satisfazer as necessidades do agregado familiar, o regulamento da lei de terras de 1979 considera que a mesma não precisa de uma autorização e é gratuita. Porém, como se trata de um momento histórico em que os agricultores familiares haviam sido "encorajados" a viverem em aldeias comunais e a trabalharem em cooperativas e, atendendo a distribuição da terra nos vários setores incluindo o agricultor familiar, o regulamento define que cada pessoa de um agregado familiar tem direito num terreno de regadio a 0,25 hectare e em terreno de sequeiro um (1) hectare. Em se tratando de uma agricultura itinerante as áreas disponíveis passariam para 10 hectares. No caso da terra disponível para a distribuição não permitir a aplicação desses parâmetros, então os tamanhos seriam reduzidos.

Esta aparente abertura ao agricultor familiar esbarra no artigo 54 do mesmo regulamento quando se refere ao fato de enquadrar os agregados familiares nos planos de desenvolvimento agrário ou em outros já aprovados. Caso os agricultores não desejassem ser enquadrados, os mesmos não seriam indenizados, mas se beneficiariam de compensações como material de construção e instrumento de trabalho.

O regulamento da lei de minas, publicado em 1987, um ano após a publicação da lei de minas, apresenta-se mais favorável à defesa dos interesses das famílias para viverem em aldeias comunais. A lei veda o desenvolvimento da atividade mineira em aldeias comunais e em áreas de cemitérios. Excepcionalmente a atividade mineira só poderia ser desenvolvida nessas áreas quando autorizada por escrito, por uma entidade responsável pela sua administração.

Nos casos em que a atividade mineira cause prejuízos a culturas, solos, construções ou benfeitorias ou ainda determine a transferência dos ocupantes de suas terras, o proponente é obrigado a indenizar o titular dos referidos bens bem os deslocados da área. Nos casos de indenizações por deslocação, o regulamento recorre ao regulamento da lei de terras de 1979 que trata desse assunto. Em relação a esse aspeto, o regulamento da lei de terras determina:

1. Qualquer transferência dos agregados familiares é sempre precedida por um levantamento das ocupações familiares feita pela entidade interessada na transferência e confirmada pela autoridade administrativa da área.

2. O levantamento deve conter a descrição de cada uma das ocupações familiares a transferir não se contando as áreas desbravadas. (MOÇAMBIQUE, 1987, p.47)<sup>12</sup>.

1. A transferência só será iniciada após o pagamento da indenização e com a garantia de ser mantido ao deslocado o mesmo nível econômico com a atribuição de novas áreas de valor equivalente na mesma ou em outra zona.

2. As despesas da deslocação são suportadas pela entidade interessada nas transferências (MOÇAMBIQUE, 1987, p.47)<sup>13</sup>.

Não obstante a legislação proteger as famílias que estejam integradas nos planos de coletivização da atividade econômica e de vida, ao vedar que a atividade mineira se desenvolva em aldeias comunais e em áreas de cemitérios, constata-se que aos agricultores familiares, não são integrados às políticas de socialização do meio rural. A legislação não os abandona, ela cria as condições básicas para que o processo de deslocação involuntário seja menos impactante nesse grupo.

Como os PAE vinham se implantando, principalmente por privilegiar a privatização do setor estatal, tido como ineficiente e, como as possibilidades de um regresso à ideologia marxista-leninista se aprofundavam, os membros da FRELIMO iniciaram um processo de "revolução" interna, para assim se beneficiarem das benesses que o neoliberalismo seletivamente oferecia. Pitcher (2003) analisando os debates e os documentos resultantes do Vº Congresso da FRELIMO, realizado em 1989, constatou que este eliminou as restrições impostas aos membros do partido para a acumulação de capital e anulou o limite de trabalhadores que os membros poderiam ter nas suas *machambas* ou empresas.

O Vº Congresso, juntamente com a aprovação da lei do investimento nacional criou as bases para a formação de uma classe capitalista nacional. A lei 3/93 de 8 de junho garantiu a igualdade de tratamento entre os investidores estrangeiros e nacionais relativamente às isenções e aos benefícios fiscais. Esses instrumentos foram fundamentais para a formação e a expansão do empresariado nacional. Pitcher (2003) destaca que apesar da lei de 1993 ter permitido a igualdade de tratamento entre os dois grupos de investidores, na prática os maiores benefícios foram concedidos ao investidor nacional. Como resultado dessas ações, Pitcher (2003) constatou que no processo de privatização cerca de 90% das empresas estatais foram abocanhadas pelos investidores nacionais, formando-se os novos capitalistas.

---

Em 1990 é aprovada uma nova constituição para o país. A nova constituição é o culminar de uma mudança clara de orientação política e econômica. O Estado já não é formado por operários e camponeses e transita da República Popular de Moçambique para a República de Moçambique. A Constituição abre as portas ao multipartidarismo, às organizações da sociedade civil e à iniciativa privada. No seu artigo 41, a Constituição é clara quanto ao seu posicionamento em matéria econômica,

1. A ordem econômica da República de Moçambique assenta na valorização do trabalho, nas forças do mercado, na iniciativa dos agentes econômicos, na participação de todos os tipos de propriedade [estatal, cooperativo, mista e privada] e na ação do Estado como regulador e promotor do crescimento e desenvolvimento econômico social, visando a satisfação das necessidades básicas da população e a promoção do bem-estar social (MOÇAMBIQUE, 1990, p.268-(4))<sup>14</sup>.

É interessante notar que nesta Constituição o Estado já não encoraja os camponeses e os operários a se organizarem em formas coletivas de produção, mas sim encoraja os camponeses e trabalhadores individuais a se organizarem em formas mais avançadas de produção. Porém, não explica quais seriam essas formas avançadas de produção. A Constituição também manifesta o seu apoio ao empresariado nacional no sentido de ter um papel importante na economia do país.

As condições estavam criadas para a corrida ao acesso a terra. A legislação de terras de 1979 já não respondia às necessidades atuais, pois se acreditava que os países vizinhos (Zimbábue e África do Sul) investiriam no país, visto que a procura por novas terras cresceria dada a situação política dos seus respetivos países uma vez que a guerra havia acabado em 1992, garantindo a segurança dos investimentos. Para além disso, a lei de 1979 dava grandes privilégios ao partido FRELIMO, podendo concorrer para a aquisição de terra para fins especulativos, tendo em conta algumas legislações aprovadas que fomentavam a formação e extensão do empresariado nacional.

Negrão (2002) refere que o Banco Mundial era favorável a privatização da terra, pelo fato de considerar que os pobres não tiveram acesso a terra como gostariam, isto é, adquirindo os direitos de propriedade. Isso permitiria a existência de um mercado perfeito de crédito e de seguros e incentivaria as pessoas a procurarem a terra para fins produtivos. Negrão (2002) demonstra que a aplicação dessas reformas orientadas pelo

---

Banco Mundial não lograram resultados positivos na África, obtendo contornos não previstos ao mesmo tempo em que colocou em causa a reprodução social dos pobres<sup>15</sup>.

A preocupação com os contornos que o acesso e a posse de terra teria em Moçambique levaram a formação do movimento Campanha Terra. Este movimento, segundo Negrão (2002) reuniu um leque diverso de interesses sociais, desde os líderes religiosos, associações e cooperativas, organizações não governamentais, acadêmicos, políticos e elementos do setor privado. O grupo teve consenso nos seguintes pontos: (a) não aos sem terra; (b) não aos latifúndios ausentes e não ao aluguel de terras como condição de sobrevivência; (c) inclusão da prova oral em pé de igualdade com a prova formal (escrita) para fins de reconhecimento do direito de uso e aproveitamento da terra; e (d) incorporação do direito costumeiro na lei de terras.

O resultado desse movimento foi a criação da lei de terras de 1997 que agradou aos integrantes da Campanha Terra, ao Banco Mundial e aos investidores nacionais e estrangeiros. A lei aparentou ser mais benévola aos mais desfavorecidos e que viviam nelas. Isto é, a lei reconheceu o direito por ocupação, através das normas e práticas costumeiras e por residirem no local por pelo menos dez anos. A lei reconheceu a existência de grupos linhageiros que ocupavam uma área que, por diversas razões, quer seja cultural, a terra era de pertença do grupo e não das famílias. Dessa forma foi introduzido o conceito de comunidade local para fazer frente a esse fato.

Garantido a posse e o acesso às comunidades locais e às famílias, era importante também garantir o acesso e a posse aos investidores, quer sejam nacionais ou estrangeiros. O Estado apenas criaria as condições para que os intervenientes pudessem negociar o acesso a terra. Para a aquisição da terra por ocupação, o registro não era fundamental, excetuando os casos em que a terra fosse do interesse dos investidores. Aí o investidor negociaria com os ocupantes da terra e depois registraria e adquiriria o DUAT. Considerava-se que assim estavam criadas as bases para que as comunidades locais não fossem expulsas das suas terras sem que cedessem ou negociassem a sua aquisição. O Estado desempenharia o papel de mediador e regulador, se abstendo de qualquer responsabilidade sobre a perda de terra das comunidades locais. Ao Estado, era apenas permitido a sua intervenção quando a posse da terra fosse para efeitos de especulação ou quando os direitos dos cidadãos entrassem em risco.

Esse cenário parece ter sido agradável para o investidor porque, como é referido por Negrão (2002), a posse da terra por ocupação mais cedo ou mais tarde conduziria a propriedade privada. O campo para a luta pela posse da terra estava criado e, o investidor tinha as condições que precisaria para espoliar as terras dos nativos, pois a partir do momento em que o projeto de investimento fosse aprovado pelo governo como sendo importante para o crescimento econômico, a negociação com os detentores da posse de terra iniciaria e, querendo ou não, a terra passaria para a propriedade do investidor.

O regulamento da lei de terras de 1997, aprovado em 1998, parece ter a consciência que a terra que será pretendida pelos investidores estaria a ser ocupada pelas comunidades locais ou por pessoas singulares. O regulamento dedica boa parte das suas páginas a descrever as formas de aquisição da terra pelos investidores. Nesse processo, pode-se perceber que a consulta as comunidades sobre a disponibilidade da terra é fundamental e obrigatória. O envolvimento das comunidades locais passa a ser a condição *sine qua non* para a aquisição da terra para os investidores. A diferença deste regulamento com o regulamento da lei de terras de 1979 é que naquele já se definem as condições em que se podiam deslocar os agricultores familiares das suas terras, sendo necessário que se garantisse uma indenização justa e que os locais de reassentamento tivessem no mínimo as antigas condições reproduzidas ao longo do tempo.

No regulamento da lei de terras de 1997 esse processo não é definido. Apenas se considera que a negociação dos investidores com as comunidades locais definiria se estas últimas aceitariam ceder as suas terras e que as mesmas definiriam uma indenização justa. Porém, não se coloca o fato dessas comunidades serem, na sua maioria, menos escolarizadas ou mesmo analfabetas, não tendo condições para negociarem, bem como para se defenderem de eventuais promessas enganadoras.

A aprovação da lei de minas de 2002 veio a destruir as esperanças das comunidades locais face aos seus direitos de posse da terra por ocupação. Além da lei proteger o investimento estrangeiro, incentivar com isenções fiscais e permitir a possibilidade de repatriamento dos lucros, define no ponto 2 do artigo 43 o uso da terra para a atividade mineira como sendo prioritário. "O uso da terra para operações mineiras tem prioridade sobre outros usos da terra quando o benefício econômico e social relativo das operações mineiras seja superior" (MOÇAMBIQUE, 2002, p.220-(9))<sup>16</sup>.

Atendendo à necessidade de fomentar a exploração mineira no país, face a sua riqueza em recursos naturais, o governo decidiu priorizar a exploração dos recursos naturais como uma forma de diminuir a dependência financeira em relação aos seus parceiros internacionais. O orçamento geral do Estado moçambicano ainda continua a ser financiado pelos doadores em cerca de 50%. Todavia, a definição da priorização em relação à exploração mineira não é antecedida por mecanismos que permitem a salvaguarda dos interesses das comunidades locais, como fora definido no regulamento da lei de terras de 1979.

Os processos de reassentamento levados a cabo pelos projetos de exploração mineira, como os da Vale, Kenmare e da Rio Tinto tem piorado a qualidade de vida das comunidades locais. Os processos de participação das comunidades locais têm se caracterizados por irregularidades e promessas que não chegam a ser materializadas<sup>17</sup>.

### **Considerações finais**

O povo moçambicano esperou que a independência devolvesse a terra aos seus legítimos proprietários. Contudo, a independência não significou uma mudança dos proprietários da terra, pois a terra continuou a ser do Estado, apenas variou os beneficiários das concessões atribuídas pelo Estado. Se no período colonial a terra foi concessionada aos projetos do Estado e do setor privado, sendo o Estado constituído por colonos portugueses, no período após a independência a terra foi concessionada também aos projetos do Estado, alicerçados, numa primeira fase, na socialização do meio rural que tinha os seus membros superiores constituídos pelas aldeias comunais e por cooperativas e, numa segunda fase, aos projetos de investidores nacionais e estrangeiros.

O período em que Moçambique alcança a independência coincide com o período em que as formas de acumulação de capital, consideradas (por Harvey) expandidas entram em crises e, a acumulação por espoliação se torna a estratégia adequada para salvar o sistema capitalista da crise. A acumulação por espoliação, materializada na expropriação de terra dos pobres, visa responder aos interesses do capital em áreas onde a lógica de implementação do capital ainda é remota. É também na década de 80 que o capitalismo passa por outra crise, manifestando-se, em vários países, como a crise da dívida. Essa crise forçou os países a introduzirem os Programas de Ajustamento

Econômico, que implicaram na absorção do capital excedente que não tinha local onde ser aplicado com significativa lucratividade.

O período imediatamente após a independência representou uma ruptura aos interesses do capital, ou seja, nos projetos imperialistas, que pretendiam largas extensões de terras para a acumulação de capital. O modelo socialista foi um empecilho à materialização dos fundamentos que regem as normas do capitalismo, materializados na acumulação por espoliação, ao impedir que lógicas capitalistas penetrassem o território moçambicano. Harvey (2012) refere que o capital precisa que os diferentes espaços estejam aptos para acolher as incursões do capital. Essa abertura pode e deve ser feita, se possível, recorrendo-se a métodos considerados não legais.

A inviabilização do sucesso do modelo socialista em Moçambique foi feito a partir do fomento à guerra de desestabilização. Isto tanto aquela que foi conduzida pela RENAMO e que tinha o apoio de alguns países vizinhos, de territórios nacionais onde o capital (materializado pelos processos de acumulação por espoliação) tinha a livre circulação através de ataques da África do Sul, como também pelo fraco apoio financeiro internacional ao país. O aumento da dívida externa também teve um papel importante para forçar o país a adotar medidas que conduzissem à circulação do capital.

Não tendo como escapar da armadilha em que se encontrava o país, para sobreviver à crise interna, é obrigado a mostrar indícios de mudança do seu modelo político e econômico, ajustando-se à economia de mercado. Os Programas de Ajustamento Econômico foram aplicados em 1987, como forma de adequar o país às incursões do capital e como uma forma de quebrar toda e qualquer forma do país regressar ao modelo anterior, o socialista.

A aprovação da Constituição de 1990 representou a fase final da vitória do capital ou da economia de mercado sobre o modelo socialista. As legislações aprovadas depois da Constituição de 1990 representaram avanços significativos para a abertura do país às incursões do capital. Estava vencida uma das etapas fundamentais para a reprodução do capital.

As políticas impostas pelas Instituições de Bretton Woods responsabilizaram-se em criar o poder de classes dos estratos mais ricos da população. As mesmas, como sempre, beneficiaram a elite dirigente do país e os investidores estrangeiros.

Tanto o modelo de economia socialista como o de economia de mercado não chegaram a atender os interesses dos agricultores familiares. Após a independência, constatou-se que as legislações aprovadas mascaravam os verdadeiros beneficiários (e/ou proprietários) da terra, demonstrando que a terra havia passado para o povo que lutara dez anos para alcançar a independência. Todavia, analisadas com alguma profundidade as leis de terra e outras mais, constata-se que a terra serviu para materializar os interesses do Estado, que estão ao serviço das ideologias defendidas em cada um desses momentos. Senão vejamos:

- A primeira legislação de terras criada no período pós independência não devolveu a terra aos agricultores familiares para administrarem segundo as suas lógicas. O acesso à terra estava condicionado à sua integração às políticas traçadas pelo Estado, que concebia que o associativismo era a melhor forma de conduzir a sociedade moçambicana rumo ao desenvolvimento.
- As legislações aprovadas durante o período de crise do modelo socialista pouco fizeram para responder as necessidades dos agricultores familiares. Foi um período que marcou, principalmente, uma pequena abertura às iniciativas privadas. O período de crise proporcionava condições para que se incluísse também, nessa abertura, os interesses dos agricultores familiares. Mas, uma vez mais, a inclusão dos interesses dos agricultores familiares foi marginalizada.
- Com a introdução das reformas econômicas fomentadas pelo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, a terra foi entregue aos interesses dos investidores, tanto nacionais como estrangeiros. Os interesses dos agricultores familiares foram colocados abaixo dos interesses do capital.

No fundo, embora as legislações aparentassem uma devolução da terra aos agricultores familiares, que em alguns casos haviam sido os donos das terras expropriadas pelo governo colonial, constatou-se que essa classe nunca chegou a se beneficiar do acesso e posse da terra, pois sempre estiveram numa situação de ocupação limitada, ou sujeito à integração aos planos de desenvolvimento do Estado, ou sujeitos a uma ocupação temporária e/ou insegura, dependendo do interesse que as suas terras provocariam e provocarão no capital nacional e estrangeiro.

<sup>1</sup> Frente de Libertação de Moçambique

<sup>2</sup> Espaços de produção agrícola.

<sup>3</sup> ARAÚJO, Manuel G. M. O sistema das aldeias comunais em Moçambique: transformações na organização do espaço residencial e produtivo. 479 f. Tese. Lisboa: UL/Faculdade de Letras, 1988.

<sup>4</sup> Lei de Terras de 1979, artigo 4.

<sup>5</sup> Mosca utiliza mais o conceito de camponês nas suas análises. Mas, para efeitos desse trabalho, preferimos utilizar o conceito de agricultor familiar por considerarmos que melhor reflete a realidade do país.

<sup>6</sup> Resistência Nacional de Moçambique

<sup>7</sup> Lei 11/78 de 15 de agosto, artigo 4.

<sup>8</sup> Ao declarara-se, na constituição, como um país marxista-leninista, o governo da FRELIMO pretendia demonstrar ao COMECON que seguia essa orientação ideológica e, sendo assim, podendo ser integrado como membro efetivo.

<sup>9</sup> Foi um acordo assinado entre o governo de Moçambique e o governo da África do Sul, considerado um acordo de boa vizinhança e de não agressão. Esse acordo teve várias interpretações, sendo considerado por alguns como a vitória do apartheid sobre o apoio que o país vinha dando ao movimento de luta contra o apartheid na África do Sul

<sup>10</sup> Em Moçambique foram formalmente conhecidos por Programas de Reabilitação Econômica (PRE).

<sup>11</sup> Decreto nº 16/87, de 15 de julho - Regulamento da Lei de Terras, artigo 2.

<sup>12</sup> Decreto nº 16/87, de 15 de julho - Regulamento da Lei de Terras, artigo 51.

<sup>13</sup> Decreto nº 16/87, de 15 de julho - Regulamento da Lei de Terras, artigo 52.

<sup>14</sup> Constituição da República de Moçambique, artigo 41.

<sup>15</sup> Para mais detalhes recomenda-se a leitura do texto de Negrão (2002).

<sup>16</sup> Lei de Minas de 2002, artigo 43.

<sup>17</sup> Para mais detalhes sobre o assunto, leia Matos, Elmer A. C. de; Medeiros, Rosa M. V. Exploração mineira em Moatize, centro de Moçambique: que implicações para as comunidades locais. In: XXI Encontro Nacional de Geografia Agrária. Uberlândia/MG. XXIENGA - Territórios em disputa: os desafios da geografia agrária nas contradições do desenvolvimento brasileiro. 15 a 19 de outubro de 2012; Matos, Elmer A. C. de; Medeiros, Rosa M. V. Territórios de comunidades e espaços do capital: a propósito da exploração do carvão mineral no distrito de Moatize. In: VII Encontro de Grupos de Pesquisa: agricultura, desenvolvimento regional e transformações sócio-espaciais. Rio Claro - SP, UNESP. 13 a 16 de maio de 2013.

## **Referências**

HARVEY, David. O novo imperialismo. Tradução de A. Subral e M. S. Gonçalves. 6ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2012.

MOÇAMBIQUE. Constituição da República Popular de Moçambique de 25 de junho de 1975. Maputo: Boletim da República, 1975.

MOÇAMBIQUE. Lei nº 11/78 de 15 de agosto - Altera a Constituição da República Popular de Moçambique. Maputo: Boletim da República, 1978.

MOÇAMBIQUE. Lei nº 6/79 de 3 de julho - Lei de Terras. Maputo: Boletim da República, 1979.

MOÇAMBIQUE. Lei nº 1/84 de 27 de abril - Dá nova redação ao artigo 77 da Constituição da República. Maputo: Boletim da República, 1984.

MOÇAMBIQUE. Lei nº 4/84 de 18 de agosto - Aprova a Lei do Investimento Estrangeiro. Maputo: Boletim da República, 1984.

MOÇAMBIQUE. Lei nº 1/86 de 16 de abril - Sobre a alteração do nº 3 do artigo 10 da Lei nº 6/79, de 3 de julho, Lei de Terras. Maputo: Boletim da República, 1986.

MOÇAMBIQUE. Lei nº 2/86 de 16 de abril - Lei de Minas. Maputo: Boletim da República, 1986.

MOÇAMBIQUE. Lei nº 4/86 de 25 de junho - Introduz algumas alterações à Constituição da República Popular de Moçambique. Maputo: Boletim da República, 1986.

MOÇAMBIQUE. Lei nº 13/87 de 13 de fevereiro - Aprova o Regulamento da Lei de Minas. Maputo: Boletim da República, 1987.

MOÇAMBIQUE. Decreto nº 16/87 de 15 de julho - Aprova o Regulamento da Lei de Terras. Maputo: Boletim da República, 1987

MOÇAMBIQUE. Constituição da República de Moçambique. Maputo: Boletim da República, 1990.

MOÇAMBIQUE. Lei nº 3/93 de 24 de junho. Maputo: Boletim da República, 1993.

MOÇAMBIQUE. Lei nº 19/97 de 1 de outubro – Lei de Terras. Maputo: Boletim da República, 1997.

MOÇAMBIQUE. Decreto nº 66/98 de 8 de dezembro - Aprova o Regulamento da Lei de Terras. Maputo: Boletim da República, 1998.

MOÇAMBIQUE. Lei nº 14/2002 de 26 de Junho - Lei de Minas. Maputo: Boletim da República, 2002.

MOÇAMBIQUE. Decreto nº 62/2006 de 26 de dezembro - Aprova o Regulamento da Lei de Minas. Maputo: Boletim da República, 2006.

MOSCA, João. Economia de Moçambique: século XX. Lisboa: Instituto PIAGET, 2005.

MOSCA, João. Agricultura de Moçambique pós-independência: da independência socialista à recuperação do modelo colonial. Revista Internacional em Língua Portuguesa. Lisboa: III Série, nº 21. p. 47-66. 2008.

NEGRÃO, José. A indispensável terra africana para o aumento da riqueza dos pobres. Oficina do Centro de Estudos Sociais. Coimbra: Universidade de Coimbra. Nº 179, setembro de 2002.

PITCHER, A. Anne. Sobreviver à transição: o legado das antigas empresas coloniais em Moçambique. Análise Social. Vol. XXVIII (168). p. 793-820, 2003

Recebido em 26/08/2013 Aceito para publicação em 14/03/2014.
---