

# CONCESSÕES DE TERRAS NO NORTE DE MOÇAMBIQUE: CONDIÇÕES CLIMÁTICAS COMO FATOR DE VULNERABILIDADE DAS POPULAÇÕES RURAIS

Carla GOMES<sup>1 2</sup>, Luísa Schmidt<sup>1</sup>, Carlos Sangreman Proença<sup>3 4</sup>

<sup>1</sup> Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, Portugal

<sup>2</sup> School of International Development, Universidade de East Anglia, Norwich, Reino Unido

<sup>3</sup> Professor Sênior da Universidade de Aveiro, Portugal

<sup>4</sup> Centro de Estudos sobre África, Ásia e América Latina, Universidade de Lisboa, Portugal

[carla.gomes@ics.ulisboa.pt](mailto:carla.gomes@ics.ulisboa.pt), [schmidt@ics.ulisboa.pt](mailto:schmidt@ics.ulisboa.pt), [carlos.sangreman@ua.pt](mailto:carlos.sangreman@ua.pt)

## Resumo

*O Norte de Moçambique é uma das regiões do globo mais vulneráveis aos impactos das alterações climáticas na agricultura. É também uma das que têm suscitado maior interesse por parte dos investidores de terras na última década. Parte desses investimentos destina-se ao desenvolvimento da agricultura, e surgem com o propósito declarado de impulsionar o desenvolvimento rural, na região com as populações rurais mais pobres do país. No entanto, movimentos sociais e ONGs têm demonstrado preocupação quanto aos impactos negativos para as populações e modos de vida locais. A presente comunicação analisa dois casos de estudo de projetos agrícolas, tendo em conta os efeitos sobre a vulnerabilidade das comunidades locais face a cenários climáticos futuros.*

## Introdução

As concessões de terras a privados dispararam na África Subsariana na última década, despertando o interesse da comunidade académica e de organizações não-governamentais (ONG). Suscitam preocupação os possíveis impactos negativos na segurança alimentar, na posse da terra e nos modos de vida rurais. Moçambique, território em que se centra a presente investigação, é um dos países com maior número destas concessões a nível mundial. No entanto, ainda pouco se sabe sobre os impactos destes desenvolvimentos nas estratégias locais de resiliência climática, num país em que 80% da população depende da agricultura, e que tem sido duramente afetado por sucessivas secas e cheias.

O clima é um dos principais fatores que contribuem para a vulnerabilidade das comunidades locais, que poderá agravar-se nos casos em que há reassentamento de populações ou de terrenos de cultivo. É por isso uma das componentes abordadas no estudo, que incide em particular sobre as concessões de terras para projetos agrícolas.

Procura-se compreender os efeitos destes projetos nas dinâmicas sociais locais, da perspectiva da corrente académica da justiça ambiental.

## **Enquadramento conceptual: justiça ambiental**

O estudo da justiça ambiental (JA), enquanto escola académica, tem-se debruçado sobre três dimensões em particular: a distributiva, a processual e a de reconhecimento.<sup>1</sup>

Inicialmente, quando surgiram os primeiros movimentos sociais e os primeiros estudos dedicados à justiça ambiental, nos anos 80 do século XX, estes centravam-se na distribuição desigual dos riscos ambientais, nomeadamente a maior exposição de certas minorias raciais aos riscos da poluição. O protesto de Warren County, nos Estados Unidos (1983), em que uma comunidade maioritariamente afro-americana se revoltou contra a instalação de um aterro e resíduos perigosos na sua área, é comumente considerado o momento fundador do movimento pela justiça ambiental. Desde então, os movimentos cívicos reforçaram-se e distribuíram-se pelo mundo, abordando vertentes tão diversas como a justiça climática e a justiça alimentar.

Por seu turno, a justiça ambiental enquanto linha de investigação académica conheceu também uma forte expansão, quer em termos geográficos, quer em termos temáticos e a nível da abordagem teórica<sup>2</sup>. Se inicialmente se centrava nos aspetos distributivos, a JA evoluiu para uma abordagem processual, em que passaram a ser analisados os mecanismos de participação pública nas decisões.

Mais recentemente, impulsionada pelos debates académicos dos anos 90 do século XX, emergiu a componente da 'justiça como reconhecimento'. Iris Young, Charles Taylor, Nancy Fraser e Axel Honneth são as referências chave do debate sobre o reconhecimento no seio da filosofia política. Foi a partir destes contributos, sobretudo de Nancy Fraser, que se desenvolveu recentemente, na última década, uma linha de investigação sobre as conceções locais de justiça e o reconhecimento dos povos indígenas do 'Sul Global'.

A JA começou, assim, por se centrar nos países do Norte, em particular os Estados Unidos e a Europa. Atualmente os investigadores desta área desenvolvem projetos em toda a América Latina, África e Ásia. Em termos temáticos, tem havido também uma expansão progressiva da abordagem, incluindo projetos de florestação (REDD), conservação da natureza e serviços de ecossistemas (por exemplo Sikor *et al.*, 2013 e Martin *et al.*, 2016).<sup>3 4</sup>

Mais recentemente, o enquadramento conceptual da justiça ambiental foi aplicado às questões agrárias em África<sup>5</sup> e na América Latina<sup>6</sup>, adotando neste caso a linha de abordagem desenvolvida por Honneth<sup>7</sup>. Esta linha de investigação emergente pretende complementar as análises da política económica, até agora predominantes, com a perspectiva da justiça ambiental, através de estudos empíricos detalhados junto das comunidades rurais.

É nesse contexto que se enquadra a presente comunicação, resultante de uma investigação de doutoramento sobre as concessões de terras em Moçambique. Centramo-nos aqui sobre um dos aspetos abrangidos nesse estudo: os efeitos das concessões de terras para a vulnerabilidade climática das populações locais, tendo em conta que a região estudada, e a agricultura de subsistência em particular, é uma das que se espera venham a sofrer impactos mais negativos nas próximas décadas.

### **Agricultura e alterações climáticas**

A África Subsariana e o Sul da Ásia são apontados, em sucessivos estudos - entre os quais o último relatório do Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas (IPCC, 2014) - como as regiões em que a agricultura está mais vulnerável aos eventos climáticos extremos. A generalidade dos estudos recolhidos pelo IPCC aponta para um aumento futuro da intensidade e frequência de secas, chuvas intensas e cheias. Além disso, a subida da temperatura irá favorecer a propagação de pragas e doenças. Os sistemas de produção baseados na cultura do milho, em especial no continente africano, estão entre os que suscitam maiores preocupações.

Um dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, acordados na Assembleia Geral das Nações Unidas em Setembro de 2015, é “acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar, uma nutrição mais adequada, e promover uma agricultura sustentável”. Mas para tal será necessário duplicar a produção de alimentos nos próximos 30 anos, para fazer face ao aumento da população global. Um desafio tanto mais arrojado quanto as alterações climáticas, entre outros fatores, ameaçam anular os progressos feitos até aqui.<sup>8</sup>

### **Situação em Moçambique**

O caso de Moçambique é paradigmático dos desafios que se colocam às populações rurais face às alterações climáticas. O país, que chegou a ser o mais pobre do mundo, ocupa ainda o 181º lugar entre 188 países no Índice de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas (2017). Apesar das suas elevadas taxas de crescimento económico, a

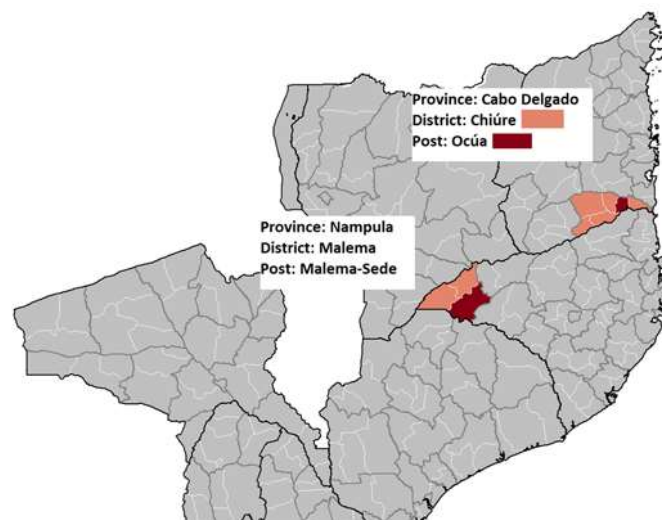
pobreza tem persistido nas zonas rurais, onde vive cerca de 80% da população, na sua maioria dependente da agricultura de subsistência.

A concessão de terras a investidores privados – sobretudo na extração mineira, florestas e agricultura –, que disparou na última década, tem aumentado a competição pelas terras mais produtivas e acessíveis, próximas das principais estradas, rios e infraestruturas. Em Moçambique, estas concessões envolvem cerca de 3 milhões de hectares de terras aráveis, o equivalente a toda a terra cultivada pelos pequenos agricultores.

Em paralelo, surgem programas de desenvolvimento rural que favorecem o desenvolvimento do agronegócio em larga escala, como o ProSAVANA e o Projeto de Desenvolvimento do Vale do Rio Lúrio, e que têm gerado intensa controvérsia entre as ONG e os movimentos da sociedade civil. Estes movimentos, com destaque para a União Nacional de Camponeses (UNAC) contam com o apoio de organizações transnacionais como a Via Campesina. Receia-se sobretudo que haja expropriação massiva de terras, agravando ainda mais a vulnerabilidade e a insegurança alimentar das populações rurais.

## Metodologia e casos de estudo

No âmbito do presente estudo, foram selecionados dois investimentos agrícolas no Norte de Moçambique, nas províncias de Nampula e Cabo Delgado. Cada uma destas áreas é abrangida por um programa de desenvolvimento rural (ProSAVANA e Programa de Desenvolvimento do Rio Lúrio, respetivamente).



*Figura 1: Localização dos casos de estudo no Norte de Moçambique*

O projeto em estudo na província de Nampula trata-se de uma plantação de soja, situada no distrito de Malema, com concessão aprovada em 2012. Neste primeiro caso, o reassentamento e compensação das populações teve um alcance limitado. A maior parte das famílias e indivíduos afetados teve de abdicar das áreas que cultivava na plantação, pois havia já um precedente de ocupação por parte do grupo investidor. O segundo projeto, na província de Cabo Delgado, consiste numa plantação de cana-de-açúcar, cuja concessão foi aprovada em 2008. Este último envolveu o reassentamento de 277 famílias locais, das quais cerca de metade tinha recebido indemnizações como se apurou nos dados recolhidos pelo trabalho de campo em Junho de 2015.

O trabalho de campo, realizado entre 2014 e 2015, assentou em métodos qualitativos, incluindo entrevistas semiestruturadas (a empresas, autoridades, ONGs, populações locais), grupos focais e observação direta. Foram realizadas ao todo um conjunto de 90 entrevistas a nível nacional, provincial, distrital e local. Na comunidade local, foram abrangidos quer os líderes tradicionais quer uma diversidade de moradores das aldeias onde se situam as concessões de terras estudadas, incluindo camponeses reassentados, mas também aqueles que apenas tiveram de ceder terrenos de cultivo ou que não foram diretamente afetados pelo processo de concessão.

Esta comunicação analisa em particular os resultados das entrevistas, no que se refere aos impactos das alterações climáticas, em particular das cheias, e à forma como os processos de reassentamento podem condicionar as estratégias de resiliência a nível local, acabando por agravar a vulnerabilidade das populações rurais. Para respeitar o anonimato dos entrevistados, quaisquer nomes são pseudónimos e não correspondem aos nomes reais de nenhum dos participantes da investigação, em nenhuma das zonas em estudo.

## **Perceções sobre as alterações climáticas**

No início de 2015, a chuva não poupou os agricultores de Moçambique. As regiões Centro e Norte foram afetadas por precipitação intensa e das piores cheias das últimas décadas. No ano em que se realizou o trabalho de campo no Norte do país, nas províncias de Nampula e Cabo Delgado, as chuvas destruíram boa parte das culturas de subsistência, sobretudo o milho. Muitos camponeses perderam as colheitas por completo, e estima-se que cerca de 100 milhões de hectares tenham sido afetados.

É pois uma evidência para os agricultores de subsistência, que constituem cerca de 80% da população, o seu grau de exposição e vulnerabilidade aos caprichos do clima. No entanto, numa primeira abordagem, a maioria dos agricultores entrevistados não

exprime uma noção de alterações climáticas progressivas. A noção de que o clima é variável e de certo modo imprevisível – ‘ditado por Deus’ - é predominante. Porém, quando diretamente questionadas sobre as mudanças que têm observado ao longo das últimas décadas, as populações rurais das zonas de estudo apontam para um aumento da temperatura na época seca – nos meses de Abril a Junho.

A maioria dos camponeses entrevistados (em particular os mais idosos) apontam as mudanças nos padrões das chuvas – aumento da intensidade num período mais curto - como tendo o maior impacto na sua segurança alimentar e nível de vida. A proximidade a um curso de água é determinante para poder produzir durante todo o ano, pois, na sua maior parte, estes camponeses dependem inteiramente da água das chuvas e não têm acesso a sistemas de irrigação. No entanto, em anos de cheia, as colheitas ficam à mercê das intempéries, como se verificou nos primeiros meses de 2015 em ambas as províncias.

*Então a chuva não parou, o milho é uma verdura que não quer lá tanto muita água. Choveu, germinou, primeiro tem de ter uma pausa de uma semana, duas semanas. Assim quando chove seguidamente o milho não nasce. Em muitas machambas não foi conseguida a sua sacha, é quando o milho fica amarelado mesmo é quando não há-de dar (Vítor Serafim, Malema)*

## **Efeitos das concessões nas práticas locais**

Os efeitos de um reassentamento sobre diferentes grupos sociais vão necessariamente variar em função da respetiva situação familiar, rendimentos e redes sociais em que se integram. Estas condições determinam, como têm referido diversos estudos levados a cabo em Moçambique, o grau de acesso à terra e aos recursos naturais que cada indivíduo e família terão. Por outro lado, mesmo num contexto em que toda a terra pertence ao Estado, a disponibilidade financeira continua a ser um fator determinante.

Num contexto de crescente competição sobre a terra – perante o aumento da densidade populacional, maior presença de investidores e degradação das terras disponíveis – existe o risco dos camponeses mais pobres, que já estavam numa situação de particular vulnerabilidade antes das concessões, verem reforçada esta vulnerabilidade. O risco é tanto maior quanto se ignorem os efeitos indiretos das concessões, os seus impactos cumulativos e a longo prazo.

É necessário, antes de mais, ter em conta a realidade social e o contexto de profunda pobreza. Face à possibilidade de obter uma indemnização no curto prazo, muitos dos camponeses entrevistados confessam terem investido esses montantes noutras necessidades materiais imediatas e, na hora de procurar uma machamba alternativa, terem tido dificuldade em obter terra adequada e próxima da habitação, por esta ter custos elevados e não lhes ter sobrado nada da indemnização.

Desta forma, as compensações materiais, por si só, acabam por ter um alcance limitado para assegurar a justiça de uma concessão de terra, no espírito plasmado na Lei da Terra, de que os camponeses reassentados devem ficar numa situação melhor ou pelo menos equivalente àquela em que se encontravam anteriormente.<sup>9</sup>

Estudos anteriores, realizados nas zonas rurais do Norte de Moçambique, demonstraram que o acesso à terra e recursos naturais variam substancialmente consoante o estatuto socioeconómico, o grupo etário, a situação familiar e o género.<sup>10</sup> A pertença a uma comunidade local e a redes familiares terá também influência, pois pode permitir obter acesso a uma terra através de um empréstimo ou de uma herança, de acordo com as práticas costumeiras. No entanto, estas regras nem sempre são inteiramente compatíveis com os princípios legais, em particular no que toca aos direitos de acesso à terra por parte das mulheres. Embora a Constituição não permita qualquer discriminação de género na transmissão dos direitos de uso da terra, as mulheres continuam mais vulneráveis.<sup>11</sup>

Existem práticas locais específicas que podem ser vistas como estratégias de resiliência climática, nomeadamente a dispersão de machambas por áreas com características distintas, como a proximidade aos principais cursos de água (rios, ribeiros) e o tipo de solos adequados para diversas culturas de subsistência. Numa zona como Ocú, parece haver esta preocupação por parte dos camponeses. Se é verdade que ter uma machamba junto ao Rio Lúrio permite ter acesso a água todo o ano – numa área em que a maioria dos agricultores depende das chuvas – por outro lado, em caso de cheias, pode perder-se toda a colheita de uma época.

Foi isto que verificou Paulo Valente, um jovem agricultor, que não tinha memória de cheias tão graves como as que atingiram o Lúrio em Janeiro-Fevereiro de 2015. As águas do rio galgaram as margens e devastaram as machambas aí cultivadas pela população. Esta área tinha sido deixada livre pela plantação de cana-de-açúcar que aí se instalou em 2009. No entanto, é uma zona vulnerável a eventos deste tipo.

*Só este ano vimos que trabalhar na margem do rio fica feio. (...) A nossa confiança era aqui fora (Paulo Valente, camponês reassentado, Ocúá).*

Estes testemunhos evidenciam como um processo de reassentamento, na sequência de um investimento agrícola privado, pode condicionar as estratégias locais de resiliência climática das populações. Trata-se de um aspeto que tem sido pouco estudado, e ainda menos a nível local.<sup>12</sup>

Também em Malema, os camponeses reassentados referem-se a algumas das zonas que agora cultivam como “pântano”. Num ano tão chuvoso como o de 2015, em que metade das colheitas de milho se perderam, a vulnerabilidade dos agricultores de subsistência evidencia-se ainda mais.

Em Malema, os camponeses que perderam as machambas quando a plantação de soja surgiu, em 2012, encontram-se nas situações mais diversas. Enquanto uns tiveram de recorrer a empréstimos de terras temporários em aldeias vizinhas, outros, com laços mais antigos a este território, tinham já garantido o acesso à terra através das respetivas famílias.

*Aquele que não tinha machamba fora é que está a sofrer. Mas nós como sempre tivemos machambas fora, fomos lá mesmo. (Alberto Maputo, Malema)*

*Não consigo ir para fora para fazer outra produção. Não tenho força e é longe, não posso ter machamba longe. (Filomena Santos, Malema)*

A área entre o rio Lúrio e a aldeia é considerada uma das mais férteis desta zona, para além de ficar estrategicamente situada junto a uma estrada nacional. Em Malema a localização das machambas segue a mesma lógica de maximização da produtividade e minimização dos riscos climáticos.

*Aquele que foi esperto é que já ocupava perto do rio, ali podíamos aproveitar o ano todo. (Gustavo Andrade, Malema)*

Apesar da narrativa que dá suporte à ‘Revolução Verde’ em África pressupor a existência de vastas áreas de terras por cultivar, os investidores acabam por se concentrar nas zonas mais produtivas, próximas dos rios, das infraestruturas e vias de comunicação. Precisamente as mesmas áreas procuradas pela população rural, e que

têm vindo a aumentar a sua densidade populacional. Neste contexto de crescente pressão sobre os recursos, e independentemente da terra ser propriedade do Estado, na prática a disponibilidade de recursos financeiros é crucial.

## **Conclusões e recomendações**

O IPCC estima que cenários de seca, chuvas torrenciais e cheias se agravem nas próximas décadas na África Subariana. Estes impactos vão afetar duramente as populações rurais de países como Moçambique. O presente estudo sugere que a deslocação de populações e terrenos de cultivo, na sequência das concessões de terras, poderá afetar a capacidade das comunidades rurais para gerir estes riscos. Urge aprofundar a investigação nesta área, de forma a contribuir para uma maior sustentabilidade das atuais estratégias de adaptação e desenvolvimento rural.

Por um lado, é necessário mobilizar os diversos agentes com interesse no desenvolvimento rural e agrícola no país. Se a estratégia nacional passa por envolver os investidores privados, muitos deles multinacionais, torna-se necessário tirar o máximo partido do capital, tecnologia e conhecimentos disponíveis. Nas zonas em estudo, verificou-se que o investimento na comunidade, bem como a promoção de sistemas de agricultura por contrato e a criação de empregos em geral, era ou mais reduzida do que esperado, ou protelada para fases mais avançadas do projeto, muitas vezes pendente de novos financiamentos externos. Esta situação faz com que, anos depois dos reassentamentos, os benefícios para a comunidade envolvente sejam ainda pouco significativos e abrangentes. Do ponto de vista da justiça ambiental, levantam-se problemas claros quando as populações aceitam os projetos em função de benefícios futuros que se arrastam no tempo, ou acabam mesmo por não se verificar.

De um ponto de vista de justiça processual, urge que os processos de consulta prévios sejam não só inclusivos, como contemplem também mecanismos de acompanhamento a longo prazo, com uma participação ativa da comunidade, e em particular das populações reassentadas, desde o início dos processos.

No que respeita à dimensão distributiva e material dos projetos, os processos de reassentamento e compensação devem ter em conta os efeitos indiretos e a longo prazo das concessões. A criação de fundos locais de desenvolvimento, em complemento das indemnizações aos reassentados, tem sido apontada como uma medida que assegura os benefícios a mais longo prazo e para a comunidade.

Devem ainda ser criados mecanismos para prevenir os efeitos cumulativos e indiretos das concessões. Um dos riscos mais evidentes é que os camponeses locais sejam progressivamente afastados para zonas marginais e menos produtivas, com acesso

mais difícil a cursos de água e outros recursos naturais, bem como aos mercados locais e infraestruturas sociais (centros de saúde, escolas).

Finalmente, é necessário ter em conta a dimensão transversal do reconhecimento, que implica o desenvolvimento de interações recíprocas entre os investidores e as comunidades. Isto passa pela troca de conhecimentos e experiências, e pela integração das práticas ecológicas locais, numa perspetiva pró-ativa e *bottom-up*.<sup>13</sup>

O estudo das relações sociais a nível local, bem como das práticas de gestão dos recursos naturais, será determinante para prevenir uma degradação ainda mais profunda das condições de vida dos camponeses. A perspetiva da justiça ambiental, ao analisar de uma forma integrada as diversas componentes destes processos de mudança económica, ambiental e social, vem contribuir para uma adaptação socialmente sustentável nas zonas rurais mais vulneráveis do planeta.

## Referências

1. D. Schlosberg, "Theorising environmental justice: the expanding sphere of a discourse", *Environ. Polit.*, 22 (1): 37-55 (2013).
2. G. Walker, "Beyond Distribution and Proximity: Exploring the Multiple Spatialities of Environmental Justice", *Antipode*, 41(4): 614-636 (2009).
3. A. Martin et al., "Justice and conservation: The need to incorporate recognition". *Biol. Conserv.*, 197: 254-261 (2016).
4. T. Sikor, ed., *The justices and injustices of ecosystem services*, Routledge Taylor & Francis Group, Oxford, 2013.
5. C. Gomes, *A justice approach to the African land rush: Investigating the social dynamics around agricultural investments in Mozambique*, tese de doutoramento, Universidade de East Anglia e Universidade de Lisboa, 2018.
6. J. A. Fraser, "Amazonian struggles for recognition". *Transactions of the Institute of British Geographers* (no prelo).
7. A. Honneth, "Recognition and justice - Outline of a plural theory of justice". *Acta Sociol.*, 47(4): 351-364 (2004).
8. 8 United Nations, <https://sustainabledevelopment.un.org> (consultado em 12 de Janeiro de 2018).
9. Governo de Moçambique, *Lei de Terras*, nº 19/97, Maputo, 1997.
10. T. Bruck e K. Schindler, "Smallholder Land Access in Post-War Northern Mozambique", *World Dev.*, 37(8): 1379-1389 (2009).
11. U. Mandamule, U., *Discursos à volta do regime de propriedade da terra em Moçambique*, Observatório do Mundo Rural, Maputo, 2015.
12. Q. Gausset e M. Whyte, "Climate change and land grab in Africa: resilience for whom?", in *Climate Change and Human Mobility: global challenges to the social sciences*, editado por K. Hastrup and K.F. Olwig, Cambridge University Press, Cambridge, 2012.
13. K. Otsuki, G. Schoneveld e A. Zoomers, "From land grabs to inclusive development?", *Geoforum*, 83: 115-118 (2017).