

Particularidades e desafios dos conflitos de terras em Africa e em Moçambique

Particularities and challenges of land conflicts in Africa and Mozambique

Particularidades y desafíos de los conflictos por tierras en África y Mozambique



Eduardo Alexandre Chiziane¹

Resumo: Os conflitos de terra em África são mais frequentemente discutidos do que documentados. No entanto, a sua identificação e interpretação não são evidentes e não existem regras mecânicas que regulem as suas causas e a sua sequência. A tipologia dos conflitos pode ajudar a analisar e a desenvolver indicadores mais precisos, mas segundo critérios (em termos de natureza dos direitos, dos grupos de actores envolvidos) que devem ser combinados e não opostos. Embora seja possível identificar uma hierarquia das questões presentes nos conflitos, é arriscado atribuir um sentido unívoco à “necessidade” de mudança institucional que eles exprimem, como sublinha o trabalho coordenado por Philippe Lavigne Delville sobre “As políticas fundiárias africanas”. Algumas fragilidades reconhecidas pela recente Estratégia de Política e Implementação de Terras” (PTEI) aprovada em novembro de 2022,

¹ Possui doutorado em Ciências Econômicas, Empresariais e Jurídicas - Universidade de Almería (2020). Atualmente é professor auxiliar do Centro de Estudos Africanos - Uni Eduardo Mondlane. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito. Colaborador do Observatório do Mundo Rural (OMR) desde 2013. Artigos no domínio da legislação sobre a terra, agricultura e recursos minerais. Consultor da empresa LIDERSHIP no âmbito da preparação do Plano Estratégico do Tribunal Supremo, desde Setembro de 2014. E da PLACOR III do Tribunal Administrativo, desde Março de 2015. Consultor do MICOA para a revisão da Regulamentação Nacional sobre o CITES, desde Junho - Novembro de 2014. Consultor do Ministério da Administração Estatal na área da Descentralização (desde Junho de 2012), trabalhando na análise da transferência de Competências e do Estado para os Municípios e na equipa que esta a preparar o Plano Nacional de Descentralização (PND). Docente na Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane, desde 2002. Consultor do HSPTE para a componente legal de terras em Moçambique em 2011. Membro da Equipa Técnica que preparou o Plano de Desenvolvimento Estratégico da Província de Sofala (2007-2009). Consultor do Ministério da Função Pública no âmbito da ação administrativa, trabalhando junto do ISAP em ações de formação de curta duração (em 2013/2014). Advogado especializado em contencioso da terra, contencioso da função pública contencioso ambiental, contencioso fiscal e aduaneiro, e contencioso administrativo e dos contratos administrativos. E-mail: eduardo.chiziane2023@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2478-0323>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3250376117237788>.

“...tais como o ainda deficiente sistema de titulação, cadastro e registo de terras, o ainda desorganizado sistema de planificação do uso da terra, a insuficiente harmonização entre o quadro de políticas e legislação de terras e outros recursos naturais, bem como o incipiente e instável quadro institucional sobre terras...”... contribuem para os elevados conflitos de terra prevalentes em Moçambique. A presente reflexão é composta por três (3) partes, nomeadamente a análise dos instrumentos conceptuais e teóricos em torno dos conflitos, problemas de análise e interpretação (i), a discussão dos desafios da resolução dos conflitos de terra em África e em Moçambique (ii) e finalmente, as práticas e meios aplicáveis à resolução dos conflitos de terra em Moçambique (iii). As principais conclusões do estudo são: o direito à terra é um dos direitos fundamentais básicos dos cidadãos africanos em geral e dos moçambicanos em particular, necessário para a sua realização sociocultural e económica, o conhecimento das características e dinâmicas mais importantes dos conflitos em África e em Moçambique em particular é a chave para um correto desenho de políticas e medidas correctivas para a resolução de conflitos de terra, a “identificação de conflitos é, portanto, relativa a cada sociedade e aos seus modos de regulação de conflitos”, é necessário dar atenção às instituições e capacidades locais na resolução de conflitos de terra., as medidas de política delineadas no PTEI-2022 para prevenir, mitigar e resolver os conflitos de terra no país requerem a adoção de um quadro jurídico adequado e de medidas extra-jurídicas apropriadas, existem meios de defesa dos direitos fundiários no ordenamento jurídico nacional, no direito privado, no direito administrativo e no direito penal, mas são variados e complexos, daí a utilidade da sua sistematização, compilação e compreensão. O grande desafio para o efectivo gozo e protecção dos direitos fundiários, segundo o Professor Enrique Chacon, passam pela socialização do direito fundiário e por uma protecção cada vez mais eficaz dos direitos fundiários.

Palavras-chaves: Conflitos Terrestres; Tipologia de conflitos fundiários; Política Fundiária de Moçambique; Desafios da resolução de conflitos fundiários.

Abstract: Land conflicts in Africa are more often discussed than documented. However, their identification and interpretation are not self-evident, and there are no mechanical rules governing their causes and sequence. The typology of conflicts can help to analyze and develop more precise indicators, but according to criteria (in terms of the nature of the rights, the groups of actors involved) which must be combined rather than opposed. Although it is possible to identify a hierarchy of issues present in conflicts, it is risky to attribute an unequivocal meaning to the “need” for institutional change that they express, as highlighted in the work coordinated by Philippe Lavigne DELVILLE on “African Land Policies”. Some weaknesses recognized by the recent Land Policy and Implementation Strategy” (PTEI) approved in November 2022, “...such as the still deficient land titling, cadaster and registration system, the still unorganized land use planning system, insufficient harmonization between the framework of land and other natural resources policies and legislation, as well as the incipient and unstable institutional framework on land...”...contribute to the high land conflicts prevalent in Mozambique. The present reflection is composed by three (3) parts, namely the analysis of conceptual and theoretical tools around conflicts, problems of analysis and interpretation (i), the discussion of the challenges of resolving land conflicts in Africa and Mozambique (ii) and finally, the practices and means applicable to land conflict resolution in Mozambique (iii). The main conclusions arise by the study are: the right to land is one of the basic fundamental rights of African citizens in general and Mozambicans in particular, necessary for their socio-cultural and economic fulfilment, the knowledge of the most important characteristics and dynamics of conflicts in Africa and in Mozambique in particular is the key to a correct design of corrective policies and measures for the resolution of land conflicts, the “identification of conflicts is therefore relative to each society and its modes of conflict regulation”, it is necessary to pay attention to local institutions and capacities in the resolution of land conflicts., the policy measures outlined in PTEI-2022 to prevent, mitigate and resolve land conflicts in the country require the adoption of an appropria-

te legal framework and appropriate extra-legal measures, there are means of defending land rights in the national legal system, in private law, administrative law and criminal law, but they are varied and complex, hence the usefulness of systematizing, compiling and understanding them. The major challenge for the effective enjoyment and protection of land rights, according to Professor Enrique Chacon, depends on the socialization of Land law and on an ever more effective protection of land rights.

Keywords: Land Conflicts; Typology of land conflicts; Mozambique Land Policy; Challenges of resolving land conflicts.

Resumen: Los conflictos por la tierra en África se discuten más a menudo de lo que se documentan. Sin embargo, su identificación e interpretación no son evidentes y no existen reglas mecánicas que regulen sus causas y secuencia. La tipología de los conflictos puede ayudar a analizar y elaborar indicadores más precisos, pero según criterios (en cuanto a la naturaleza de los derechos, los grupos de actores implicados) que deben combinarse en lugar de oponerse. Si bien es posible identificar una jerarquía de las problemáticas presentes en los conflictos, es arriesgado atribuir un sentido unívoco a la “necesidad” de cambio institucional que expresan, como lo subrayan los trabajos coordinados por Philippe Lavigne Delville sobre “las políticas agrarias africanas”. Algunas debilidades reconocidas por la reciente “Estrategia de Política de Tierras y de Aplicación” (LIP) aprobada en noviembre de 2022, “... como el todavía deficiente sistema de titulación, catastro y registro de tierras, el todavía desorganizado sistema de planificación del uso de la tierra, la insuficiente armonización entre el marco político y la legislación sobre la tierra y otros recursos naturales, así como el incipiente e inestable marco institucional sobre la tierra...” contribuyen a la elevada prevalencia de los conflictos por la tierra en Mozambique. Esta reflexión se compone de tres (3) partes, a saber, el análisis de las herramientas conceptuales y teóricas en torno a los conflictos, los problemas de análisis e interpretación (i), la discusión de los retos de la resolución de los conflictos de

tierras en África y Mozambique (ii) y, por último, las prácticas y medios aplicables a la resolución de los conflictos de tierras en Mozambique (iii). Las principales conclusiones del estudio son: el derecho a la tierra es uno de los derechos fundamentales básicos de los ciudadanos africanos en general y mozambiqueños en particular, necesario para su realización sociocultural y económica, el conocimiento de las características y dinámicas más importantes de los conflictos en África y en Mozambique en particular es la clave para un correcto diseño de políticas y medidas correctoras para la resolución de conflictos de tierras, la “identificación de conflictos es por tanto relativa a cada sociedad y sus modos de regulación de conflictos”, es necesario prestar atención a las instituciones y capacidades locales en la resolución de conflictos de tierras. Las medidas políticas señaladas en el PTEI-2022 para prevenir, mitigar y resolver los conflictos de tierras en el país requieren de la adopción de un marco jurídico adecuado y de medidas extralegales apropiadas, existen medios de defensa del derecho a la tierra en el ordenamiento jurídico nacional, en el derecho privado, en el derecho administrativo y en el derecho penal, pero son variados y complejos, de ahí la utilidad de su sistematización, recopilación y comprensión. El gran reto para el efectivo disfrute y protección de los derechos sobre la tierra, según el profesor Enrique Chacón, es la socialización de los derechos sobre la tierra y la protección cada vez más efectiva de los mismos.

Palabras clave: Conflictos de Tierras; Tipología de conflictos territoriales; Política de Tierras de Mozambique; Desafíos de la resolución de conflictos territoriales.

Data de submissão do artigo: novembro de 2023.

Data de aceite do artigo: novembro de 2023.

Introdução

Os conflitos de terra em África são mais frequentemente discutidos do que documentados². No entanto, a sua identificação e interpretação não são evidentes, não existem regras mecânicas que regulem as suas causas e a sua sequência. A tipologia dos conflitos pode ser uma ajuda à análise e ao desenvolvimento de indicadores mais precisos, mas segundo critérios (em termos de natureza dos direitos, dos grupos de actores envolvidos) que devem ser combinados e não contrapostos. Embora seja possível identificar uma hierarquia de questões presentes nos conflitos, é arriscado atribuir um significado inequívoco à “necessidade” de mudança institucional que eles exprimem, conforme se destaca na obra coordenada por Philippe Lavigne Delville³ sobre Políticas de Terras Africanas.

Apesar do quadro fortemente limitativo do ponto de vista das fontes disponíveis, descrito acima hoje surgem no plano nacional alguns estudos sobre conflitos de terra, onde destaco Uacitissa Mandanule no seu ensaio sobre “Tipologia dos conflitos de ocupação de terra em Moçambique”⁴.

Algumas fraquezas reconhecidas pela recente Política sobre Terras e Estratégia de Implementação“(PTEI) aprovada em Novembro de 2022⁵, “..como sistema de titulação, cadastro e registo de terra ainda deficientes, sistema de ordenamento do território ainda em organização, insuficiente harmonização entre o quadro de Políticas e legislação de terras e de outros recursos naturais, bem como o quadro institucional sobre terra incipiente e instável..”..contribuem para a alta conflitualidade sobre terras prevalescente em Moçambique.

2 CHAUVÉAU, Jean -Pierre; MATHIEU, Paul. *Dynamiques et enjeux des conflits fonciers* in Delville, Philippe L. (sous la direction). *Quelles Politiques foncières pour l'Afrique rurale? Réconcilier, pratiques, légitimité et légalité*, Karthala Coopération Française, 1998.

3 DELVILLE, Philippe. *Quelles Politiques foncières pour l'Afrique rurale? Réconcilier, pratiques, légitimité et légalité*. Karthala Coopération Française, 1998.

4 MANDAMULE, Uacitissa. *Tipologia dos conflitos de ocupação de terra em Moçambique*. Observador Rural, Observatório do Mundo Rural, n.37, p. 2-34. Fevereiro, 2016.

5 Cfr. *Política sobre Terras e Estratégia de Implementação (PTEI)*. Resolução do Conselho de Ministros n. 45/2022, de 28 de Novembro, Publicado no Boletim da República, n. 229, I Série, de 28/11/2022., Ponto II. Oportunidades e limitantes, números 2 a 5 sobre Fraquezas, p.4, 2022.

Quais são os instrumentos conceptuais existentes para compreender e interpretar os conflitos sobre terras em Africa, em Moçambique em particular? quais são os desafios maiores na resolução de tais conflitos? No fim desta caminhada, a indicação das medidas politicas e legais para resolução de conflitos não deve ser negligenciada, ainda que seja apenas no plano prospectivo.

A presente reflexão se estrutura em três (3) partes, designadamente a análise das ferramentais conceptuais e teoricas a volta do conflitos, problemas de análise e interpretação (i), a discussão dos desafios da resolução dos conflitos de terras em Africa e Moçambique (ii) e finalmente, as praticas e meios aplicáveis resolução de conflitos de terra em Moçambique (iii).

1. Conflitos: Problemas de análise e interpretação

1.1. Definição e identificação dos conflitos

Neste ponto seguimos muito de perto os ensinamentos de Jean-Pierre CHAUVEAU e PAUL MATHIEU⁶, os autores defendem que “vários termos são utilizados para designar os fenómenos de tensão e de concorrência sobre os recursos naturais e os confrontos que daí podem resultar: concorrência, desacordos, disputas, oposição aberta ou confrontos violentos (sendo a violência simbólica tão importante como a violência física) estão provavelmente presentes de forma quase permanente nas sociedades rurais contemporâneas em África. No entanto, o conflito aberto e declarado só ocorre quando a violência simbólica ou física excede o que é considerado tolerável nas relações sociais quotidianas. As interações sociais conflituosas ocorrem frequentemente na fronteira entre as ameaças, que são comuns nas interações sociais normais ou nas negociações, e a ação. A identificação dos conflitos é, portanto, relativa a cada sociedade e aos seus modos de regulação dos conflitos, em função dos tipos de confrontação susceptíveis de ocorrer. Não há regras a este respeito: só uma boa informação

⁶ CHAUVEAU, Jean -Pierre; MATHIEU, Paul, op. Cit., p. 243.

empírica pode identificar o que é um conflito violento e o que é um «conflito consensual» ou uma «paz através da guerra privada» (o que explica a dificuldade de avaliar se os conflitos de terra são atualmente mais frequentes e mais violentos do que no passado)».

Portanto, concordamos com o postulado defendido pelos autores supracitado de que a correcta “identificação dos conflitos é, portanto, relativa a cada sociedade e aos seus modos de regulação dos conflitos”. É necessário, pois, relativizar o valor das tipologias que a seguir se irão apresentar e discutir.

A relatividade cultural do que diferencia as “tensões” suportáveis dos antagonismos irreduzíveis e a multiplicidade de formas de os regular ou neutralizar explicam provavelmente porque é que os conflitos entre grupos de culturas diferentes são os mais notados. Do mesmo modo, os confrontos entre grupos de uma certa dimensão e claramente identificáveis (aldeias ou comunidades mais vastas) são mais visíveis e mais espectaculares para o observador externo do que os conflitos intra-comunitários, como as disputas de heranças ou as brigas de vizinhos, por exemplo. Isto não significa que estes últimos sejam menos frequentes, menos violentos ou menos significativos do que os primeiros. Por outro lado, devemos também sublinhar a importância de todos os processos, pequenos ou invisíveis, através dos quais os actores em conflito chegam a compromissos, renunciam à escalada de um eventual conflito e conseguem viver em conjunto num espírito de tensão e/ou de negociação, em vez de confronto violento. Estes procedimentos de prevenção ou de resolução de conflitos são provavelmente menos documentados e estudados, porque a tranquilidade social local, mesmo num contexto de competição pela terra, parece à primeira vista ser um “não acontecimento” que merece menos atenção (incluindo por parte dos investigadores) do que um confronto espectacular e sangrento. No entanto, os conflitos locais (tanto no sentido social como no sentido geográfico) são igualmente reveladores da dinâmica social e económica da região.

1.2. Interpretação dos conflitos fundiários: riscos de sobre-interpretação ou de efemerização

Segundo Birnbaum⁷ as dificuldades dos observadores externos em identificar os conflitos e a sua natureza exacta podem levá-los a projetar as suas próprias ideias e valores sobre estes fenómenos, quer dramatizando-os, quer considerando os conflitos como uma parte normal da vida social. Estas diferenças de abordagem encontram-se tanto entre os cientistas, como entre os observadores que intervêm na ação, como os operadores de desenvolvimento, decisores e políticos locais.

Birnbaum defende ainda que a “visão mais comum é a de que os conflitos fundiários são fenómenos totalmente negativos, que devem ser resolvidos ou evitados, na medida do possível, por autoridades externas competentes e dotadas de meios para o fazer. Esta visão justifica-se pela importância dada à integração social como elemento estruturante das sociedades e pela violência e injustiça frequentemente presentes nos conflitos, fonte de danos humanos e sociais. O risco de uma abordagem deste tipo é o de sobrevalorizar a integração e o conformismo em detrimento das dinâmicas sociais na interpretação das sociedades e de preconizar intervenções externas (geralmente dos poderes públicos) para “resolver o conflito”, mas, na ausência de recursos institucionais adequados, estas intervenções correm o risco de ser ineficazes ao pretenderem impor uma ordem social demasiado estranha às lógicas sociais locais, criando assim violências e injustiças de outra natureza que só podem enfraquecer a capacidade local de resolução dos conflitos”.

Portanto, é necessário valorizar as instituições e capacidades locais na resolução dos conflitos sobre terras.

Uma visão menos comum, segundo Feeny citado por Jean-Pierre Chauveau e Paul Mathieu⁸ mas muito presente nas teorias científicas do conflito, é a de que o conflito é uma forma normal e

⁷ BIRNBAUM, Pierre, 1992, *Conflicts*, in BOUDON, Raymond. *Traité de sociologie*, Paris, PUF, p.16-22.

⁸ CHAUVEAU, Jean -Pierre; MATHIEU, Paul, op. Cit., p. 245.

por vezes necessária e benéfica da vida social. Pode ser defendida a partir de dois pontos de vista diferentes:

- (1) Um deles é que o comportamento dos indivíduos é determinado por estruturas e instituições globais. Os conflitos expressam uma discrepância entre as instituições sociais e os novos problemas que o sistema social enfrenta. Segundo as teorias neo-institucionais, os conflitos fundiários são considerados como mecanismos de mediação através dos quais se exprime uma “exigência social” de mudança institucional. Segundo esta abordagem, as mudanças económicas, ou seja, o aumento progressivo da escassez e do valor da terra, conduzem a conflitos sobre a propriedade da terra. Estes conflitos são vistos como um reflexo do “desajustamento dos sistemas pré-existentes de identificação e administração dos direitos fundiários”. Quando a terra se torna escassa, valorizada e cada vez mais cobiçada, podem (devem?) surgir processos de inovação institucional. O mecanismo fundamental destas mudanças é definido como o resultado do encontro entre “a oferta e a procura de inovações institucionais”, que se manifestam nomeadamente através de conflitos;

- (2) O outro ponto de vista centra-se nas interações entre os actores, na sua margem de manobra em relação às estruturas macro-sociais e nos significados atribuídos a situações particulares: o conflito é um dos vários meios de comunicação entre diferentes actores ou grupos de actores. Nem todos os conflitos têm um desfecho dramático e há que distinguir cuidadosamente entre o “jogo”, em que se procura convencer o outro da correção da sua posição, o “debate”, em que se procura obter a maior vantagem, e o “combate”, em que se procura eliminar ou derrotar o outro (estas diferentes componentes podem encontrar-se, em proporções variáveis, no mesmo conflito).

Esta segunda abordagem é interessante porque não demoniza um fenómeno que é consubstancial à vida social (cooperação e conflito coexistem sempre numa sociedade) e porque faz

do conflito um elemento inteligível da dinâmica social e não um fenómeno dissociado e patológico. Desta forma, torna-se possível decompor as próprias dinâmicas conflituais, nas quais estão envolvidos múltiplos factores e dimensões. Com esta abordagem, podemos tentar controlar os conflitos, quer através da criação de instituições, quer através do apoio a abordagens cooperativas locais: “Os homens nem sempre se destroem uns aos outros porque defendem um princípio, mas por vezes simplesmente porque não aprenderam a comunicar através do confronto e não sabem como limitar o custo social do seu duelo”⁹. No entanto, uma abordagem do conflito baseada unicamente no seu carácter “funcional” seria cínica e correria o risco de deixar de distinguir entre a gravidade dos conflitos e as questões em jogo.

Estas diferentes interpretações mostram a dificuldade de atribuir um sentido único aos conflitos actuais. As causas mais frequentemente descritas nos estudos empíricos são diversas e exigem que as interpretações anteriores sejam combinadas, mais do que contrastadas, com base num conhecimento empírico essencial, que pode ser utilizado para “dosear” os diferentes elementos que permitem identificar e interpretar os conflitos de terra numa região e numa situação suficientemente contextualizadas, sem demasiados erros.

Enfim, a compreensão e a correcta interpretação de um conflito exige o conhecimento das estruturas macro-sociais combinadas com o conhecimento empírico, vistas através das situações particulares.

1.3. Diversidade e sequência dos conflitos de posse de terra em África

As principais causas dos conflitos sobre terras ou fundiários diagnosticados (ou mais frequentemente citados), segundo Jean-Pierre Chauveau e Paul Mathieu¹⁰ são as seguintes:

- O crescimento demográfico e a escassez de terras aráveis, que conduzem a uma forte concorrência pelo espaço escasso, são

9 BAILEY, Frederick George. *Les règles du jeu politique*. PUF, p. 7-11. Paris, 1971.

10 CHAUCHEAU, Jean -Pierre; MATHIEU, Paul, op. Cit., p. 246.

sem dúvida uma causa importante, mas não são de modo algum uma condição necessária ou suficiente para provocar automaticamente confrontos violentos. É isto que sugere uma abordagem comparativa fundamentada, baseada em comparações de proximidade em contextos sociopolíticos comparáveis e não em comparações não controladas.

- A complexidade das situações de posse da terra do ponto de vista dos direitos que diferentes actores ou grupos de actores podem reivindicar pode encorajar comportamentos oportunistas e conflitos em contextos de mudança ou instabilidade. Esta complexidade resulta de uma série de factores:

(i) Os muitos direitos consuetudinários à terra sobrepostos e sobrepostos (que evoluem eles próprios) na mesma área;

(ii) O carácter “processual” dos sistemas consuetudinários de resolução de conflitos; e

(iii) Por último, a participação de facto e simultânea dos actores no sistema consuetudinário de posse da terra e no sistema de direito positivo (mesmo que o direito nos textos legais não seja frequentemente aplicado). Estas interações vagas e flutuantes conduzem a renegociações constantes e a situações de posse de terra ambíguas e incertas. Por sua vez, estas incertezas podem facilitar a transformação das situações de concorrência fundiária em conflitos e confrontos. É o que acontece, nomeadamente, em situações de colonização agrícola maciça, em que os grupos concorrentes não reconhecem as autoridades sociais comuns como legítimas e/ou consideram que as suas condições de existência são ameaçadas pelo outro grupo.

As intervenções de projeto ou o desenvolvimento de uma zona, aumentando o “valor” (produtivo, eventualmente comercial) da terra e modificando simultaneamente a relação de forças no local, são muitas vezes a ocasião ou a causa de conflitos fundiários. O desenvolvimento (hidro-agrícola, por exemplo) e a deslocalização

das populações, sem que o projeto ou os procedimentos sociais endógenos definam como esses novos “valores” serão distribuídos (apropriados) de uma forma socialmente aceitável¹¹.

O carácter exógeno e irrealista da legislação fundiária do Estado e as imperfeições estruturais das instituições encarregadas da sua aplicação (uma administração territorial local de modelo ocidental, sem o quadro estrutural de incentivos, de responsabilização, de controlo e de continuidade que garanta o seu bom funcionamento) geram tantos factores de insegurança, de confusão e de incerteza que favorecem a conflitualidade. Por vezes, existem mesmo efeitos perversos que correm o risco de aumentar o número de conflitos: quando, por exemplo, se tornam uma fonte de rendimento oculta para uma administração mal paga. A experiência dos anos 60 e 90 demonstrou, nomeadamente, que uma gestão autoritária, centralizada e clientelista dos recursos fundiários, segundo o princípio “a terra é do Estado” e a pretensão do Estado ao monopólio da terra, era ineficaz e conduzia, na maior parte das vezes, a uma concorrência sobre os recursos degradados, segundo algumas correntes, no caso Moçambicano **a propriedade do Estado sobre a terra** é vista como um factor de equilíbrio, e situação que assegura melhor condições para a materialização da função social e económica da terra, é o que explica a manutenção deste princípio na PTEI-2022¹².

Nenhum destes focos de tensão é causa necessária ou suficiente de conflitos fundiários graves ou generalizados, dada a flexibilidade dos sistemas de produção e das relações entre doadores em África. É certo que a combinação dos diferentes factores acima enumerados aumenta consideravelmente o risco de conflito. Esta combinação também não segue padrões evolutivos unívocos, por exemplo, com base num fator predominante como a pressão demográfica ou o confronto sobre o acesso aos recursos fundiários entre um grupo étnico autóctone e um grupo alóctone. Em vez disso, os processos conflituais estruturam-se de acordo com ligações variáveis entre diversas fontes de tensão que levam ao questionamento de regras anteriormente reco-

11 Para vários exemplos deste problema, ver Adams, 1988; Soumré, 1995; Laurent e Mathieu, 1996.

12Cfr. Política sobre Terras e Estratégia de Implementação (PTEI). 2022, op. Cit., Ponto G. Princípios Fundamentais e Declaração de Política e numero 40, p.5.

nhecidas como legítimas para a atribuição de diferentes direitos fundiários. Além disso, como veremos, as causas e as dimensões das questões fundiárias e não fundiárias, ligadas ao ambiente económico e político, devem também ser tidas em conta para explicar os diferentes tipos de conflitos.

O crescimento demográfico como causa de conflito é válido em muitos países, contudo deve-se olhar para outros factores como o sistema de titulação, cadastro e registo de terra ainda deficientes, sistema de ordenamento do território ainda em organização, insuficiente harmonização entre o quadro de Políticas e legislação de terras e de outros recursos naturais, acima indicados tem uma grande influência nos conflitos de terra no caso Moçambicano.

A limitação dos critérios para traçar a tipologia de conflitos de terra apresentados pela Uacitissa Mundamule¹³ situa-se justamente no facto desta autora privilegiar o critério que se apoia na natureza dos sujeitos ou actores envolvidos, por isso, se refere a conflitos intra-familiares, inter familiares, inter comunitário, investidores & Comunidades e mercado informal de terra. Existem várias formas possíveis (e complementares) de classificar os conflitos fundiários ou sobre terras: de acordo com os tipos de direitos que são objeto do conflito (i), de acordo com as categorias de actores envolvidos (ii) e a forma como se organizam no confronto (iii) e, finalmente, de acordo com o que está em jogo nos conflitos (iv).

1.4. Tipologia dos conflitos segundo a natureza dos direitos em disputa

Como vimos, as situações de posse de terra em África caracterizam-se por uma multiplicidade de direitos sobre uma mesma parcela de terra. Existe uma correlação entre os tipos de conflitos e os tipos de direitos ?

1.4.1. Conflitos de limites e conflitos de direitos

Uma primeira constatação concreta é a distinção entre conflitos de limites, que podem estar associados a conflitos sobre simples direitos de acesso (caça, recolha, pastorícia), e conflitos sobre

¹³ MANDAMULE, Uacitissa. 2016. Op. Cit., pp. 5-24 e 28 (Tabela).

direitos. Regra geral, é possível demonstrar que os conflitos mais graves dizem mais respeito aos direitos do que aos limites, ou que os conflitos graves de limites ocultam ou fazem emergir conflitos de direitos sobre uma porção de terra¹⁴. Isto é particularmente verdade quando os conflitos de limites surgem em situações de colonização agrária e de forte pressão fundiária.

1.4.2. Conflitos e diversidade de direitos

Uma segunda observação diz respeito à dificuldade de estabelecer uma correspondência entre os tipos de direitos e os tipos de conflitos, devido ao aparecimento dos direitos consuetudinários e à sua coexistência com o direito positivo moderno. No entanto, numa primeira abordagem, podemos distinguir os conflitos em função da natureza dos direitos fundiários contestados: direitos “funcionais”¹⁵ e tipos de “controlo da terra”¹⁶.

No mesmo diapasão Chauveau e Mathieu¹⁷, entendem que por um lado, os conflitos podem dizer respeito, principal ou simultaneamente, a direitos de acesso (o direito de entrar numa zona e de se apoderar de um determinado recurso não desenvolvido), a direitos de utilização (desenvolvimento e gestão) e a direitos de gestão (distribuição e regulação dos direitos de acesso e de utilização), direitos de exclusão e de inclusão (direito de transmitir direitos anteriores, nomeadamente por herança) e, por último, direitos de alienação (direito de dispor de outros direitos, nomeadamente o direito de exclusão, em princípio apenas reconhecido no âmbito dos direitos privados de tipo ocidental), por um lado.

Os conflitos podem ser distinguidos de acordo com o tipo de controlo da terra que envolvem. O controlo da terra combina diferentes tipos de propriedade, que vão do controlo indiferenciado (direito de acesso) ao controlo exclusivo e absoluto (posse de títulos de propriedade oficiais), e diferentes tipos de gestão ou cogestão, que vão da cogestão por todos à gestão reservada a um indivíduo, por outro lado.

14 BOSC, Pierre- Marie et CHAUVEAU, Jean- Pierre. Evaluation de l'opération pilote du plan foncier rural. Ministère de l'Agriculture et des Ressources animales de Côte-d'Ivoire. p. 6-10.

15 SCHLAGER, Edella; OSTROM, Elinor. Property-rights regimes and natural resources: a conceptual analysis. Land Economics, v. 68, n. 3, p. 249-250, 1992.

16 LE ROY, KARSENTY A., BERTRAND A., 1996. "La sécurisation foncière en Afrique noire", Paris, Karthala, p.44.

17 CHAUVEAU, Jean -Pierre & MATHIEU, Paul, op. Cit., p. 249.

1.4.3. Conflitos de direitos e conflitos de regras

Em todos os casos, há que ter em conta que os conflitos de direitos não se limitam a regras fixas e definitivas. Por um lado, as regras consuetudinárias são indissociáveis da sua aplicação processual por instituições cuja função é encontrar um compromisso em função do equilíbrio de poderes e não decidir com base em regras gerais e absolutas. Por outro lado, em certas condições de instabilidade e de incerteza (devido nomeadamente ao ambiente bioclimático, à intervenção do Estado ou de grupos de interesse exteriores ao espaço local), as próprias regras podem ser objeto de contestação e de renegociação. É o caso, nomeadamente, da região florestal de plantação-agrícola da Costa do Marfim, onde qualquer clarificação dos direitos para reduzir as tensões e os conflitos sobre a terra entre autóctones e não autóctones exigiria provavelmente uma negociação política prévia e o estabelecimento de novas regras do jogo aceitáveis para todas as partes. Este exemplo em particular realça a importância das cláusulas não fundiárias (particularmente de natureza política) na resolução de disputas fundiárias¹⁸.

1.4.4. Direitos à terra e direitos às árvores ou ao usufruto

Uma última observação diz respeito à distinção entre os direitos à terra e os direitos às árvores (ou a qualquer desenvolvimento perene), que é muito comum nos sistemas consuetudinários africanos. Esta distinção, justificada nestes sistemas pelo reconhecimento dos frutos do trabalho passado, é uma fonte de conflito tanto no seio das comunidades indígenas (os conflitos sobre a apropriação de palmeiras são, por exemplo, nas comunidades de Baule na Costa do Marfim) como entre nativos e não nativos, se os não nativos forem autorizados a plantar árvores. Com o passar do tempo, sobretudo se estas árvores constituírem uma fonte de rendimento importante (cajueiro, laranjeiras, cola, cafeeiro, etc), a interferência entre os direitos sobre as árvores e os direitos sobre a terra conduz a conflitos sobre a transmissão das árvores e da

¹⁸ BOSCH, P. et al. 1996. Op. cit., pp. 11-12.

terra. Do mesmo modo, a intervenção do Estado para desenvolver uma zona localizada (planície, quarteirão de cultivo), utilizando as suas prerrogativas de Estado, conduz frequentemente a conflitos ao longo do tempo entre os novos ocupantes e os detentores tradicionais da terra.

Por isso é significativamente importante a conclusão de Jean -Pierre Chauveau e Paul Mathieu, defendendo que *“devido à multiplicidade de causas de conflito e à variedade de combinações dessas causas em diferentes regiões, países e contextos, é difícil fazer corresponder os tipos de conflito aos tipos de direitos que são objeto de conflito”*¹⁹. Esta dificuldade resulta da natureza complexa e composição dos direitos fundiários reais (muitos conflitos são multidimensionais e dizem respeito a várias as categorias de direitos e de controlo propostas pelas tipologias anteriores). E, concluem aqueles autores asseverando que, que as dificuldades de entendimento dos conflitos de terras e tipologias, também resulta da falta de estudos empíricos e de sínteses baseadas numa categorização rigorosa dos direitos socio-agrírios, combinando abordagens socio-antropológicas e jurídicas.

1.5. Descrição dos conflitos de *acordo com os actores envolvidos* e a forma como se organizam no confronto

1.5.1. Os “grupos estratégicos” nos conflitos de terra

Uma tipologia dos conflitos pode ter em conta a diversidade dos “grupos estratégicos” envolvidos nos conflitos. Trata-se de grupos que partilham, pelo menos virtualmente, interesses comuns no acesso e na utilização dos recursos naturais e da terra e que se organizam, pelo menos temporariamente, para defender esses interesses²⁰. Segundo Bierschenk e Olivier de Sardan os principais “grupos estratégicos” sobrepõem-se e combinam várias distinções²¹.

19 CHAUCHEAU, Jean -Pierre & Paul MATHIEU, Op. cit., p. 250.

20 Cfr. BIERSCHENK T. et OLIVIER DE SARDAN J.-P., 1994, «*ECRIS: Enquête rapide à l'identification des conflits et des groupes stratégiques*», *Bulletin de l'APAD*, 7, pp. 35-37.

21 Idem. P. 38.

No seio dos grupos domésticos e comunitários, distingue-se entre os mais velhos, que estão em melhor posição para controlar os recursos fundiários, e os cadetes e os jovens, cujo acesso à terra é frequentemente difícil. Também é feita uma distinção entre os interesses dos homens e das mulheres. Embora as mulheres possam ter interesses específicos (ou passar por dificuldades particulares, como as viúvas e os divorciados), muito raramente (ou apenas com dificuldade) têm a oportunidade de os fazer valer.

Entre os diferentes agrupamentos comunitários, existem vários níveis de autoridade fundiária (linhagens ou bairros, agrupamentos domésticos mais ou menos extensos, aldeia, mais raramente, a aldeia que raramente corresponde a uma autoridade fundiária, a não ser que corresponda ao controlo da linhagem) ou de autoridade política (aldeias, chefias consuetudinárias) envolvidos nos conflitos. Os conflitos podem ser mobilizados segundo linhas de identidade (fracções de grupos étnicos vizinhos ou que vivem no mesmo espaço).

É também feita uma distinção entre nativos e imigrantes (dentro da qual se pode distinguir entre nacionais e não nacionais, que não beneficiam da mesma proteção administrativa): os recursos que podem ser mobilizados nos conflitos por uma ou outra parte dependem geralmente da posição do Estado relativamente à situação fundiária em questão. Os argumentos utilizados nos conflitos e a relação de forças diferem consoante se trate de uma situação de migração agrária induzida e encorajada pelas autoridades ou não.

Uma outra diferenciação separa os aldeões, os cidadãos urbanos, os gestores, os cidadãos que regressam à aldeia e os políticos locais. Cada um destes grupos pode ter posições e interesses diferentes no desencadeamento e no desenvolvimento dos conflitos fundiários (o carácter "ofensivo" da sua posição é por vezes, e mesmo muitas vezes, inversamente proporcional ao seu investimento ou à sua participação direta nas actividades agrícolas). Estas clivagens, envolvendo actores nem sempre fisicamente presentes nos conflitos mas cuja influência não é menos importante, acentuam-se com a crise que atinge as economias urbanas e reduz

o emprego público, tornando-se o regresso à terra uma tábua de salvação vital para os habitantes do sector urbano.

Por fim, as atividades produtivas e a utilização dos recursos podem opor os agricultores, os criadores de gado sedentários e transumantes (nómada) e os operadores florestais, dependendo as clivagens da posição dos poderes públicos em relação a cada um deles, a nível regional ou nacional.

1.5.2. A dimensão da área de confrontação e negociação de conflitos

1.5.2.1. A trajetória dos conflitos

Os conflitos seguem diferentes trajetórias ao longo do tempo. Por isso, a compreensão da trajetória dos conflitos de terra é um aspecto importante. Algumas correntes entendem que muitos conflitos de terra não podem ser reduzidos a eventos “fechados” e “breves”, mesmo que os episódios mais significativos ou violentos possam ser vistos como específicos e datados. São as causas, os motivos, as consequências e as ligações destes acontecimentos ao longo do tempo e com outras questões que explicam o facto de alguns conflitos mobilizarem um grande número de actores e “grupos estratégicos” muito diversos mais do que outros²². Como todos os conflitos, os conflitos fundiários dão lugar a estratégias de confronto e de aliança, e põem em jogo diferentes registos de influência ou de ação em diferentes momentos.

Neste processo, a dinamica do conflito podem “mover-se” entre diferentes registos (fundiário e não fundiário, “debate” ou “combate”), com diferentes graus de intensidade. Assim, vários conflitos sucessivos ou simultâneos podem estar ligados ou interligados. Por exemplo, na região florestal da Costa do Marfim, existe uma aliança virtual baseada na afinidade de interesses entre os jovens, os aldeões urbanizados e os políticos locais da oposição contra os velhos que cederam terras, aliados aos não nativos, aos estrangeiros e à administração²³.

²² CHAUVEAU, Jean -Pierre & Paul MATHIEU, Op. cit., p. 252.

²³ Idem, p. 252.

A atualização dos grupos estratégicos e a extensão do seu confronto e negociação ao longo do tempo só podem ser compreendidas em relação às causas potenciais do conflito, à natureza dos direitos contestados e à existência (ou não) de contestação das regras que justificam os direitos. Neste domínio há falta de estudos sistemáticos e comparáveis que permitam tirar conclusões claras.

1.5.2.2. Extensão dos conflitos no espaço social

Segundo André, do ponto de vista da extensão espacial e social dos conflitos²⁴, é possível distinguir entre :

Conflitos de vizinhança entre agricultores individuais pertencentes a famílias ou comunidades diferentes (vizinhança, delimitação e limites dos campos) ou no interior do mesmo agrupamento doméstico (herança, transferência de direitos de utilização para estrangeiros, acesso dos jovens à terra, problemas das viúvas, dos divorciados e dos migrantes que regressam à aldeia, etc.);

Conflitos locais e regionais entre diversos grupos rurais mais alargados do que a família restrita: conflitos entre bairros ou segmentos de linhagem na mesma aldeia ou entre aldeias vizinhas, nativos versus migrantes, etc.;

Ao nível dos grupos étnico-profissionais: conflitos entre agricultores e criadores de gado, invasão de campos em corredores de gado ou em torno de pontos de água, apropriação e desbravamento de florestas tradicionalmente utilizadas como recursos para a pastorícia (no Sahel, por exemplo, a floresta de Mbégué no Senegal); conflitos entre aldeões (agricultores) e madeireiros (comerciantes-queimadores) no Sahel;

Conflitos entre grupos rurais e actores externos “não rurais”, privados ou públicos: aldeões contra carvoeiros para o corte de madeira, ou contra vários tipos de “investidores” de origem urbana e agricultores contra a Administração²⁵;

24 ANDRÉ C., 1994, «*Evolution des droits fonciers au Rwanda: une main invisible?*», Communication au 11^e congrès des économistes belges de langue française (LLN 24-24.94).

25 Exemples: Ribot, 1995; Adams, 1988.

Os conflitos fundiários assumem uma dimensão política regional ou nacional. Os migrantes de uma etnia imigrante ou estrangeira são geralmente “acolhidos” num primeiro momento e beneficiam de direitos de utilização, na condição de respeitarem um certo número de relações de fidelidade e de clientela, que constituem verdadeiras “cláusulas não fundiárias dos contratos fundiários”. Se se tornarem muito numerosos, se tiverem sucesso económico e, sobretudo, se conseguirem capitalizar a terra (muitas vezes em correlação com o endividamento crescente dos nativos para com eles, como no caso do oeste da floresta da Costa do Marfim), provocam então uma reação de rejeição e hostilidade por parte dos indígenas, sobretudo à medida que as antigas relações de clientela se desvanecem (caso dos Burkinabè na Costa do Marfim e dos Baoulé no oeste do país, e dos “Banyarwanda” que emigraram para o Kivu do Norte durante um longo período). Os confrontos violentos podem facilmente eclodir se as tensões ou os ressentimentos latentes forem “cristalizados”. Se, pelo contrário, os imigrantes que se tornaram majoritários e dominantes não conseguirem assegurar a terra de uma forma socialmente garantida (isto é, oficialmente apoiada pelo Estado e/ou aceite pelos nativos que os acolheram e que ainda se consideram proprietários), são estes imigrantes que podem desencadear o confronto como forma última de assegurar os seus direitos à terra, com base numa organização estruturada das diásporas e em relação com as redes políticas a nível nacional.

2. Desafios dos conflitos de terras em Africa e Moçambique

2.1. Da necessidade da compreensão dos desafios.

Os desafios dos conflitos de terra podem de ser compreendidos através da trilogia definida por Jean-Pierre Chauveau e Paul Mathieu como “Jogo, debate e combate”²⁶.

Na ausência de uma identificação dos motivos simples ou tipos contrastantes de conflitos, podemos tentar identificar as questões

²⁶ CHAUCHEAU, Jean -Pierre; PAUL MATHIEU, op. cit., p. 254.

em jogo (que são frequentemente múltiplas e interdependentes) e a “mistura” de diferentes questões numa dada situação.

Chaveau e Mathieu defendem que:

a questão da apropriação da terra e/ou dos recursos naturais nela contidos coloca-se a diferentes níveis: localmente, ao nível familiar e doméstico; regionalmente ou ao nível dos grupos étnico-profissionais; regionalmente, mas muitas vezes com ressonância ao nível nacional, a apropriação dos recursos fundiários entre grupos de agricultores de diferentes origens. A questão da apropriação é um “jogo” ou um “debate” sobre as regras gerais de acesso e de utilização dos recursos fundiários, que não são postas em causa. Apenas os protagonistas dos direitos (no caso do “jogo” fundiário) ou da sua natureza (no caso do “debate” fundiário) beneficiam da sua margem de manobra e de relações de força favoráveis (CHAVEAU; MATHIEU, p. 254, 1998).

Esta visão é confirmada no estudo da Uacitissa Mandamule²⁷, a autora se refere a conflitos de terra a escala distrital, privilegiando a análise das disputas intra-familiar, inter-familiar, inter-comunitária, comunidade-investidor, etc.

O que está em causa na garantia da posse da terra não é tanto o alcance ou a natureza dos direitos, mas “o facto de estes direitos não poderem ser subitamente contestados ou postos em causa (...) e, por conseguinte, serem reconhecidos e legitimados e poderem ser defendidos pelas instâncias de arbitragem reconhecidas”²⁸. Numa tal situação de conflito, estão em causa as próprias regras e as garantias dos direitos. A passagem da propriedade à segurança dos direitos ocorre, por exemplo, quando a propriedade do Estado

27 MANDAMULE, Uacitissa. Tipologia dos conflitos de ocupação de terra em Moçambique. op. Cit., p. 3 e segts. Destacando os Distritos de Alto Molócue, Gurué, Malema, Marracuene, Ribaué, Monapo e Angoche, 2016.

28 DELVILLE, Philippe. La sécurisation de l'accès aux ressources: par le titre ou l'inscription dans la communauté ? p. 76-86, in DELVILLE, Philippe. (sous la direction). 1998. Quelles Politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier, pratiques, légitimité et légalité, Karthala_Coopération Française.

ou o efeito do número desestabiliza os acordos entre autóctones e não autóctones, ou quando a pressão da posse da terra é tal que as regras gerais de acesso à terra no interior das propriedades dos grupos domésticos passam a excluir em vez de incluir. Nestes casos, a questão da apropriação se confunde com o desafio da garantia da posse da terra.

A exclusão física ou a eliminação do grupo rival (“luta”) pode ser uma questão extrema à escala de grandes grupos sócio-étnicos.

Como muito bem explica Schmitz²⁹ a confrontação violenta entre grupos pode se cristalizar ou ter origem nas disputas sobre a terra e se traduzir numa guerra civil. Sem ignorar a complexidade e as dimensões político-históricas dos conflitos na África Central, os confrontos violentos no Kivu (1995-1996) ou no Ruanda (1994) têm em parte a ver com a terra: um conflito violento de grande escala foi muitas vezes parcialmente preparado por uma multiplicidade de exclusões e apropriações localizadas e de menor escala. As questões que muitas vezes se levantam podem ser “de quem é esta terra?” transforma-se, após politização e eventual etnicização, em “de quem é este país?”. Os confrontos entre o Senegal e a Mauritânia também podem ser lidos desta forma. Schmitz estabelece a ligação entre uma multiplicidade de “pequenos” conflitos locais, as raízes históricas e a politização de um confronto inter-étnico e esta dimensão de exclusão fundiária em grande escala.

Assim, nos três tipos de questões acima referidas, as condições fundiárias e não fundiárias, dos conflitos fundiários estão intimamente ligadas (clientelismo que acompanha os acordos fundiários entre autóctones e não autóctones, ou mesmo no seio dos grupos domésticos; concorrência nos espaços políticos domésticos, de linhagem, de aldeia e nacionais que acompanha o jogo fundiário; dimensão política regionalista das intervenções de desenvolvimento; questões identitárias e religiosas à escala regional ou nacional, etc.). A oscilação dos conflitos ligados à apropriação da terra e à etnicidade é favorecida pelo facto de a identidade (que é, em grande parte, uma construção política e histórica) ser um recurso

29 SCHMITZ, Jean. Anthropologie des conflits fonciers et hydropolitiques du fleuve Sénégal (1975-1991). Cahier des Sciences humaines, v. 29, n. 4, p. 591-592, 1993.

estratégico para aceder a redes de clientelismo e de proteção na arena política e administrativa regional e nacional.

2.2. Os conflitos fundiários e a evolução das instituições

O número e a intensidade dos actuais conflitos fundiários em África são indicativos de uma fase histórica de transição nas formas de apropriação e da normação sobre terra?

Uma interpretação evolucionista inspirada na economia institucional veria os conflitos actuais como a expressão de uma “necessidade” de ajustar as estruturas socioeconómicas no contexto de uma pressão crescente sobre a terra e da monetarização. Nestas condições, são as instituições fundiárias da propriedade ocidental (registo, propriedade privada, emergência de um mercado fundiário) que devem fornecer a solução (em que escala ?) para os problemas de insegurança e instabilidade dos direitos fundiários tradicionais³⁰. Para outros, como Cleaver, e Le Roy³¹ a “procura de inovação institucional” pode, pelo menos em certos casos, estabilizar-se em formas sincréticas originais, e tratar-se-ia mais de reforçar as capacidades de regulação endógenas das comunidades locais, quando estas existem.

Parece razoável pensar que, no contexto atual de grande instabilidade do ambiente institucional, tanto consuetudinário como “moderno”, os conflitos demonstram a necessidade de encontrar compromissos e novas regras que não são necessariamente do mesmo tipo que as instituições ocidentais. Segundo Chauveau e Mathieu à primeira vista, a «exigência institucional» dos actores locais vai no sentido da “formalização-explicitação”³², o que tornaria os direitos e as transacções sobre a terra mais visíveis, mais inequívocos e, por conseguinte, mais estáveis, mais seguros e previsíveis e, portanto, idealmente, menos fonte de conflitos. Mas para outros, como Berry o “reajustamento das regras e das formas de

30 FEENY, David. *The development of property rights in land: a comparative study in Bates R. Toward a political economy of development*. Berkeley, Los Angeles et Londres: University of California press, p. 277, 1988

31 LE ROY, Etienne. *La réforme du droit de la terre dans certains pays d’Afrique francophone*. Rome, FAO, étude législative n.44, p. 108.

32 CHAUVEAU, Jean -Pierre; Paul MATHIEU, op. cit., p. 256.

regulação do acesso aos recursos fundiários³³ só pode conduzir, no contexto de incerteza em África, à proliferação de novos dispositivos institucionais sem que as antigas instituições desapareçam. A flexibilidade das instituições africanas permite resolver as principais fontes de conflito num dado momento, mas a «interação» das diferentes lógicas dos actores sobre as múltiplas instituições dará constantemente origem a novas oportunidades de conflito.

Dada a multiplicidade dos direitos fundiários, das instituições e das interferências complexas e muitas vezes confusas entre várias fontes de “regras” fundiárias e autoridades, esta exigência de segurança da posse não conduziu, até à data, à emergência de instituições adequadas que pudessem responder a essa exigência. As situações de conflito parecem estar a tornar-se mais frequentes (embora seja necessário demonstrá-lo de forma mais rigorosa do que atualmente) e são mais frequentemente marcadas por várias formas de violência, a diferentes escalas do espaço e das relações sociais.

Enfim, parece extraordinariamente válida a conclusão de CHAUVEAU e MATHIEU de que “as reformas modernas do regime fundiária em África não tem estado a conseguir resolver os problemas de conflitos de terra, e satisfazer as expectativas da sociedade, provavelmente porque a regulação dos conflitos fundiários não é independente das recomposições institucionais e das condições políticas a uma escala muito mais vasta”.

Por isso, a seguir vamos analisar os caminhos que Moçambique tem seguido na busca de soluções para a resolução de conflitos sobre terras.

3. Resolução de conflitos de terra em Moçambique

Neste ponto, iremos nos concentrar na apresentação da apresentação da nova Política de Terras do país (3.1.) e na breve apresentação dos meios não jurídicos e jurídicos de resolução de conflitos sobre terras (3.2.)

³³ BERRY, Sara. *No Condition is Permanent*. The Social Dynamics of Agrarian Change in Sub-Saharan Africa. The University of Wisconsin Press, p. 17, 1993.

3.1. As medidas da nova Política de Terras de 2022 na mitigação de conflitos.

O “Pilar 11” da PTEI, sobre a “Prevenção e Resolução de Conflitos de Terras”³⁴, considera as seguintes medidas ao nível da legislação e de outros instrumentos de implementação:

- (1) Fortalecimento e capacitação dos tribunais comunitários como mecanismo de resolução de conflitos integrado no sistema judicial, nos limites previstos na lei, com o envolvimento e participação efectiva e equitativa da mulher;
- (2) Reforço e especialização da função jurisdicional dos tribunais na resolução de conflitos de terra e outros recursos naturais, em especial, a nível local, incluindo através da criação de secções especializadas para a resolução de conflitos sobre terra e outros recursos naturais;
- (3) Consolidação e reforço do papel das autoridades tradicionais na prevenção e resolução de conflitos de terra e outros recursos naturais;
- (4) Fortalecimento da descentralização na gestão e resolução de conflitos de terra e outros recursos naturais, aos níveis comunitários de base, em particular nos espaços urbanos e onde não conflituam ou não se sobreponham aos tribunais formais e mecanismos tradicionais;
- (5) Reconhecimento do papel dos mecanismos alternativos de resolução de conflitos, institucionalizados e não institucionalizados, na prevenção, mitigação e resolução da conflitualidade social da terra e outros recursos naturais, na medida em que não contrariem os valores e princípios fundamentais da Constituição;
- (6) Estabelecimento e definição de mecanismos de articulação entre os sistemas formal e informal de justiça, com a participação activa de actores não estatais;

³⁴ Cfr. Política sobre Terras e Estratégia de Implementação (PTEI). 2022. Ponto 126, p. 6.

(7) Reconhecimento do papel de peritos e especialistas competentes e independentes, incluindo os agrimensores ajuramentados e paralegais, bem como de outras áreas relevantes, como antropólogos e sociólogos, no apoio técnico às entidades formais e informais na gestão e administração das terras e na resolução de conflitos de terra ou a ela relacionados;

(8) Estabelecimento de fóruns/plataformas de promoção e defesa dos direitos sobre a terra e outros recursos naturais, com funções, competências, composição e funcionamento definidos, assegurando a participação e envolvimento dos diferentes actores não estatais, com a participação efectiva e equitativa da mulher.

As medidas de 1 a 3, representam medidas de continuidade e melhoramento no tratamento dessas materias, por isso se emprega termos como “fortalecer, consolidar e reforçar”, as medidas 4 a 8 representam medidas politicas relativamente inovativas, a medida 7 é elucidativa” Reconhecimento *do papel de peritos e especialistas competentes e independentes, incluindo os agrimensores ajuramentados e paralegais,e na resolução de conflitos de terra ou a ela relacionados...*”

3.2. Os meios extrajudiciais e judiciais de resolução de conflitos de terras

Conforme se mencionou acima no contexto atual de grande instabilidade do ambiente institucional, tanto “consuetudinário” como “moderno”, os conflitos demonstram a necessidade de encontrar compromissos e novas regras que não são necessariamente do mesmo tipo que as instituições ocidentais. Por isso, a combinação de meios extrajudiciais e judiciais na resolução de conflitos de terra.

3.2.1. Os meios extrajudiciais

Os Meios Extrajudiciais são os que se encontram à disposição do titular do Direito de Uso e Aproveitamento da Terra (DUAT) ad-

missíveis nos termos da Constituição da República de Moçambique (CRM), demais legislação e do Direito Consuetudinário aceite (art. 3, n.1 do CC e art. 12 n.1, art. 24 n.1 b) e n.º 12 da LT e que incluem igualmente a intervenção dos Tribunais Comunitários, e que excluem os meios aplicáveis ao nível dos Tribunais Judiciais e do Tribunal Administrativo.

Alguns conflitos de terra escapam ao conhecimento jurisdiccional, sobretudo no meio rural, onde há carência de meios financeiros e problemas ao nível de acesso a Justiça Formal³⁵.

Os principais meios extrajudiciais³⁶ são: a Acção Directa, Queixas e Petições, a Intervenção dos Tribunais Comunitários e dos Autoridades Comunitárias.

3.2.2. Os meios judiciais

Existem meios jurídicos do direito privado, do direito administrativo e criminal para a resolução de conflitos sobre terra.

A CRM consagra como direito de todos os cidadãos o de recorrer aos Tribunais contra os actos que violem os seus direitos reconhecidos pela Constituição e pela Lei, e garante o acesso à Justiça, bem como o direito de defesa³⁷, disposição também constante do Art. 4 do Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, o art. 32 n.º 2 da Lei de Terras de 1997 fixa o foro moçambicano como sendo o componente para resolver os conflitos sobre a terra e o art. 13 n.º 1 a) do Regulamento da Lei de Terras de 1998 (RLT-1998) estabelece que constitui direito de todo o titular do DUAT defender-se contra a intrusão de terceiros, nos termos da Lei.

Menezes Cordeiro³⁸ designa as manifestações anormais dos direitos reais resultantes da violação de normas jurídicas existentes de “patologia dos direitos reais” e faz uma importante distinção entre violações que resultam do próprio titular (ex.: violação de regras de registo, inobservância do tipo legal, a falta de demarcação, etc), que tem sanções próprias (é o caso do previsto no Art.

35 MINAG. Estratégia Nacional de Administração de Terras. DNTF. Maputo, p. 6, 2011.

36 Existem outras formas de resolução descritos no Artigo da NORDINE, A. 2005. Meios de Defesa do Direito de Uso e Aproveitamento da Terra in FARIA, M. e JEQUE, N. Direito de Uso e Aproveitamento da Terra. Maputo, p. 232-233, com particular destaque para a Consulta comunitária.

37 Art. 62 e 70 da CRM.

38 CORDEIRO, Menezes. Direitos Reais. Lex Edições Jurídicas, p. 568. Lisboa, 1993.

39 do RLT - 1998, com as alterações introduzidas pelo Decreto n.º 1/2003 de 18 de Fevereiro, entre outras) e violações causadas por terceiro. Estas últimas é que serão relevantes para a abordagem que se segue.

Para a defesa contra a violação causada por terceiros, existem três tipos de acções: acções possessórias, acções reais e acções pessoais³⁹, antes de seguir a abordagem nesta linha, é necessário destacar a existência e utilidade das providências cautelares, uma vez permitirem acautelar o efeito útil da acção, isto é, procuram evitar que o dano se concretize de forma irreparável e que a sentença não deixa de produzir os efeitos esperados pela parte lesada no momento em que for detectada.

Quanto aos meios do direito administrativo, se destacam os meios gratuitos e os meios contenciosos (como o Recurso Contencioso e os demais meios aqui disponíveis, consoante as situações). Por fim, existem meios do direito criminal decorrentes por exemplo da venda e compra de terra, que é proibida, pelo facto de a terra ser propriedade do Estado⁴⁰, e colocada fora do comércio, bem como o arrancamento de marcos, que corresponde a um tipo legal de crime.

Conforme resulta da breve exposição, o sistema jurídico nacional dispõe de meios diversificados e complexos para a solução de conflitos de terra, por isso, seria útil a sua sistematização, compilação e conhecimento.

Considerações finais

Do exposto acima podem se depreender quatro eixos conclusivos primordiais, a saber:

O direito à terra é um dos direitos fundamentais básicos do cidadão africano no geral e moçambicano em particular, necessários para a sua realização socio-cultural e económica.

³⁹ Idem, p. 568.

⁴⁰ Artigo 109, n.ºs 2 e 3 da Constituição da República de Moçambique de 2004. revista pontualmente em 2018.

O conhecimento das características mais importantes e dinâmicas de conflitos em Africa e em Moçambique em particular são a chave para um correcto desenho de políticas correctivas e medidas de resolução de conflitos de terra.

A “identificação dos conflitos é, portanto, relativa a cada sociedade e aos seus modos de regulação dos conflitos”. É necessário, pois, relativizar o valor das tipologias..

é necessário valorizar as instituições e capacidades locais na resolução dos conflitos sobre terras.

As medidas de Políticas traçadas na PTEI-2022 para prevenir, mitigar e resolver os conflitos de terra no país, exigem a adopção de um quadro legal apropriado e medidas extra-jurídicas adequadas, por exemplo “o reforço e especialização da função jurisdicional dos tribunais na resolução de conflitos de terra”, exige formação dos magistrados e reformas na organização judiciária do país.

Existem meios de defesa de direitos sobre a terra no sistema jurídico nacional, do direito privado, do direito administrativo e do direito criminal, contudo são variados e complexos, daí a utilidade da sua sistematização, compilação e conhecimento.

O desafio maior para a gozo efectivo e a protecção de direitos sobre segundo o Professor Enrique Chacon⁴¹ depende da socialização do Direito agrário e de uma cada vez maior democratização do país, que funcionam como garantias de acesso a justiça agraria para todos os cidadãos.

Bibliografia

ADAMS, W.M. **Rural protest, land policy and the planning process of the Bakolori project Nigeria**. v. 58, n. 3, p. 315-336. África, 1988.

41 CHACÓN, Enrique. 2009. “Manual de Derecho Agrario y Justicia Agraria”. Cabalsa, Costa Rica – San José, p. 378.

ANDRÉ, Catherine. **Evolution des droits fonciers au Rwanda: une main invisible?**. Communication au 11^e congrès des économistes belges de langue française. CIFO, 1994.

ANDRÉ, Catherine; PLATTEAU, Jean-Philippe. **Land tenure under unendurable stress: Rwanda caught in the maltbusian trap**. Faculté des Sciences économiques et sociales. n. 164, p. 49, 1996.

BAILEY, Frederick George. **Les règles du jeu politique**. PUF. Paris, 1971.

BERRY, Sara. **No Condition is Permanent: the Social Dynamics of Agrarian Change in Sub-Saharan Africa**. The University of Wisconsin Press, 1993.

BIERSCHENK, Thomas; SARDAN, Jean Pierre Olivier de. **ECRIS: Enquête rapide d'identification des conflits et des groupes stratégiques**. Bulletin de IAPAD, v. 7, p. 35-44, 1994.

BIRNBAUM, Pierre. **Conflits** in BOUDON, Raymond. *Traité de sociologie*. PUF. Paris, 1992.

BOSC, Pierre- Marie et CHAUVEAU, Jean- Pierre. **Evaluation de l'opération pilote du plan foncier rural**. Ministère de l'Agriculture et des Ressources animales de Côte-d'Ivoire.

CHAUVEAU, Jean -Pierre; MATHIEU, Paul. **Dynamiques ey enjeux des conflits fonciers in Delville, Philippe L. (sous la direction)**. *Quelles Politiques foncieres pour l'Afrique rurale? Réconcilier, pratiques, légitimité et légalité*, Karthala Coopération Français, p. 243-258, 1998.

CHAUVEAU, Jean-Pierre et LÉONARD, Eric. **Les déterminants historiques de la diffusion de la cacaoculture et des fronts pionniers en Côte-d'Ivoire forestière**. Bulletin du GIDIS-CI, v. 10, p. 12-32, 1995.

CHAUVEAU, Jean-Pierre. **Jeu foncier, institutions d'accès à la terre et usage de la ressource:** Une étude de cas dans le Centre-Quest ivoirien. Colloque Crises, ajustement et recomposition en Côte-d'Ivoire, ORSTOM-GIDIS-CI (à paraître), 1994.

CHIZIANE, Eduardo. **Lei de terras:** Entre a Lei e as Praticas na Defesa de Direitos sobre a Terra. Observador Rural, Observatório do Mundo Rural. p. 2-16. Agosto, 2014.

CLEAVER, Kevin; SCHREIBER, Gotz. **Reversing the Spiral:** the Population, agriculture and Environment Nexus in Sub-Saharan Africa. Direction in development, p. 293. Washington, 1994.

CORDEIRO, Menezes. **Direitos Reais.** Lex Edições Jurídicas, p. 568. Lisboa, 1993.

FAURRE, Armelle. **Niaogho versus Beghedo:** un conflit foncier à la veille de la révolution burkinabé. Cahier des Sciences humaines, v. 29, ed. 1, p. 105-19, 1993.

FEENY, David. **The development of property rights in land:** a comparative study in Bates R. Toward a political economy of development, Berkeley, Los Angeles et Londres: University of California press, p. 272-299, 1988.

LAURENT, J.P. et MATTHIEU, P. **Migration, compétition, sécurisation:** L'invetion sociale des solutions aux conflits fonciers: exemples au Burkina Faso in Bertrand Al, Le Roy E, et Karsenten A., La sécurisation de la terre, Paris, Karthala, 1996.

LE ROY, Etienne. **La réforme du droit de la terre dans certains pays d'Afrique francophone.** Rome, FAO, étude législative n.44, p. 108, 1987. La sécutité foncière dans un contexte africain de la marchandisation imparfaite de la terre in Blanc Pamard, et Cambrézy, Terre, terroir, et territoire les tensions fonciers, coll. Dynamiques de systèmes agraires, Paris, p. 455-472.

LE ROY, Etienne; KARSENTY, Alain et BERTRAND, Alain. **La sécurisation foncière en Afrique noire**. Paris, Karthala, 1996.

MANDAMULE, Uacitissa. **Tipologia dos conflitos de ocupação de terra em Moçambique**. Observador Rural, Observatório do Mundo Rural, n. 37, p. 2-34. Fevereiro, 2016.

MATHIEU, Paul. **Pratiques informelles, gestion de la confusion et invention du foncier en Afrique in Phénomènes informels et dynamiques culturelles en Afrique**. Cahiers du CEDAF-L'Harmattan. p. 64-87, 1996.

MOÇAMBIQUE. **Politica sobre Terras e Estrategia de Implementação** (PTEI). Resolução do Conselho de Ministros n. 45/2022, de 28 de Novembro de 2022, Publicado no Boletim da República, n.229, I Série, de 28/11/2022.

PARE, L. **Appropriation foncière et conflits entre villages voisins autour de la forêt classé du Téré (Burkina Faso) in Actions locales, enjeux fonciers, et gestion de l'environnement ao Sahel**. Cahiers du CIDEP. n. 27, p.241-252.

PLATTEAU, Jean- Philippe. **The evolutionary theory of land rights as applied to sub-saharan Africa: a critical assessment**". Development and change, v. 27, n.1, p. 29-86, 1996.

RIBOT, Jesse. **From exclusion to participation: turning Senegal's forestry policy around ?**. World Development. v. 23, n. 9, p. 1587-99, 1995.

SCHLAGER, Edella; OSTROM, Elinor. **Property-rights regimes and natural resources: a conceptual analysis**. Land Economics, v. 68, n. 3, p. 249-262, 1992.

SCHMITZ, Jean. **Anthropologie des conflits fonciers et hydropolitiques du fleuve Sénégal (1975-1991)**. Cahier des Sciences humaines, v. 29, n. 4, p. 591-623, 1993.

SOUMARÉ, S., **Bouani, un cas d'imbroglia foncier entre divers acteurs**, in LAURENT, Pierre-Joseph; MATHIEU, Paul., Actions locales, enjeux fonciers et gestion de l'environnement au Sahel. Cahiers du CIDEP. n.27, p.215-229, 1995.