



ISSN: 2310-0036

Vol. 14 | Nº. 1 | Ano 2023

**Elton João  
Caetano Laissonne**

Universidade Católica de  
Moçambique

## Comunidade e cidadania versus terra e recursos naturais: reflexão desde a nova Política de Terras e a sustentabilidade

### Community and citizenship versus land and natural resources: a reflection from the new Politic of Land and sustainability

---

#### RESUMO

O foco deste artigo é a relação entre duas realidades: a natural (terra e recursos naturais) e a social (comunidades locais e sua experiência de cidadania), tendo a sustentabilidade social como critério de análise e a nova PNT como objecto empírico de reflexão. Daí a pergunta: como é que, a partir da nova PNT, podemos falar da sustentabilidade social na relação entre a realidade natural e a realidade social? A pesquisa é qualitativa-interpretativa, virada para a reflexão em torno de cenários que a nova PNT poderá trazer para a vida das comunidades na sua experiência de cidadania. Tal reflexão faz-se a partir da análise dos principais elementos da PNT, centrada no lugar das comunidades e no seu envolvimento na gestão da terra. A abordagem teórica gira em torno da sustentabilidade social e do sentido da terra ligado aos recursos naturais e às comunidades enquanto realidades interligadas. Como resultado, três realidades sobressaem: (i) que a sustentabilidade social é o critério para tornar justa a implementação da nova PNT; (ii) que esta pesquisa torna-se uma ferramenta útil para académicos, OSCs e tomadores de decisões na concepção e desenho dos possíveis cenários e estratégias de implementação da nova PNT e sabermos nos posicionar em favor das comunidades; e (iii) a pesquisa poderá ajudar no discernimento das formas de empoderamento das comunidades enquanto comunidades cidadãs.

**Palavras-chave:** Política Nacional de Terras, recursos naturais, comunidades locais, cidadania e sustentabilidade social.

---

#### Abstract

The focus of this article is the relationship between two realities: the natural (land and natural resources) and the social (local communities and their experience of citizenship), with social sustainability as an analysis criterion and the new National Land Policy (PNT) as an empirical object of reflection. Hence the question: how, based on the new PNT, can we talk about social sustainability in the relationship between natural reality and social reality? The research is qualitative-interpretive, aimed at reflecting on scenarios that the new PNT could bring to the lives of communities in their experience of citizenship. This reflection is based on the analysis of the main elements of the PNT, focusing on the place of communities and their involvement in land management. The theoretical approach revolves around social sustainability and the meaning of the earth linked to natural resources and communities as interconnected realities. As a result, three realities stand out: (i) that social sustainability is the criterion to make the implementation of the new PNT fair; (ii) that this research becomes a useful tool for academics, CSOs and decision makers in the conception and design of possible scenarios and strategies for implementing the new PNT and knowing how to position ourselves in favor of the communities; and (iii) research can help in discerning ways to empower communities as citizen communities.

**Keywords:** National Land Policy, natural resources, local communities, citizenship and social sustainability.



Rua: Comandante Gaivão nº 688

C.P.: 821

Website: <http://www.ucm.ac.mz>

Revista: <https://www.reid.ucm.ac.mz>

Email: [reid@ucm.ac.mz](mailto:reid@ucm.ac.mz)

Tel.: (+258) 23 324 809

Fax: (+258) 23 324 858

Beira, Moçambique

## INTRODUÇÃO

Este artigo crítico foi elaborado a partir de dois contextos: (i) as XII Jornadas Científicas da FAGREN<sup>1</sup> subordinadas ao tema *Os desafios da sustentabilidade na gestão económica e social dos recursos naturais e Mineralogia* e (ii) a Política Nacional de Terras (PNT) na sua versão actualizada e o processo que envolveu a sua revisão. Como é que a PNT pode interferir na discussão sobre sustentabilidade? A resposta é simples: a nova gestão da terra proposta nessa Política suscita muitos debates entre as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) vocacionadas à questão de terras e comunidades, e levanta questionamentos em relação à sustentabilidade na sua vertente económica (terra como fonte de riqueza), social (terra para as comunidades locais) e ambiental (terra conservada).

Ao intitularmos esta reflexão de *“Comunidade e cidadania versus terra e recursos naturais: reflexão desde a nova Política de Terras e a sustentabilidade”*, queremos fixar o nosso foco na relação entre duas realidades: a realidade natural e a realidade social. Quando falamos de realidade natural, referimo-nos à terra e aos seus recursos naturais; e quando falamos de realidade social, referimo-nos às comunidades locais e à sua experiência de cidadania. Por isso, o objectivo geral é: discutir a possibilidade de relação sustentável entre a realidade natural e a realidade social, tendo a sustentabilidade social como critério de análise, e tendo a nova PNT como objecto empírico de reflexão, destacando-se alguns elementos controversos dessa Política. Deste objectivo, formulamos a seguinte pergunta de partida: como é que, a partir da PNT, podemos falar de uma possível relação sustentável entre a realidade natural (terra e recursos naturais) e a realidade social (comunidades locais e sua experiência de cidadania)?

Quanto à metodologia, o estudo seguiu uma abordagem qualitativa de matriz interpretativa. As abordagens qualitativas interpretativas são aquelas que se interessam por interpretar a realidade (ou um domínio concreto da realidade) e lhe conferem sentido significativo e relevante para a sociedade (Lundin, 2016). No contexto desta pesquisa, trata-se de olhar para a nova PNT e todo o processo da sua revisão e elaboração (CRPNT, 2020), e fazer uma análise interpretativa de alguns pontos controversos e algumas temáticas que impactam na vida das comunidades locais, extrair algumas ilações e prever alguns cenários no que diz respeito à relação entre a realidade natural e a realidade social. É neste sentido que a reflexão consiste em ver até que ponto podemos falar da sustentabilidade social, tendo em conta que há sustentabilidade social quando os interesses das comunidades locais no que diz respeito às suas necessidades básicas, estão garantidos.

O instrumento de trabalho é a versão publicada no Boletim da República no dia 28 de Novembro de 2022. Tal texto é intitulado *Política de Terras e Estratégia de sua implementação*. E, neste artigo, tal política é tratada tendo em consideração todo o processo da sua revisão. Assim, podemos afirmar que a abordagem é qualitativa visto que a pesquisa procurou, por meio duma discussão teórico-empírica centrada na PNT, aprofundar a possibilidade da garantia da sustentabilidade social para as comunidades locais por meio do estabelecimento de uma relação sustentável entre a realidade natural e social. O método de abordagem é ao mesmo tempo dedutivo e indutivo, pois a análise parte da realidade social para o texto e vice-versa. A partir da pergunta de partida, foram elaborados três

---

<sup>1</sup> Faculdade de Gestão de Recursos Naturais e Mineralogia da Universidade Católica de Moçambique em Tete.

objectivos específicos, dos quais foram concebidas as técnicas de recolha e análise de dados, no seguinte:

Objectivos específicos	Técnicas de recolha	Técnicas de análise
Apresentar o processo da Revisão da Política Nacional de Terras e o documento <i>Política de terras e estratégias de sua implementação</i> , na sua versão publicada no Boletim da República.	Recolha bibliográfica e documental: dados primários (dois textos).	Análise bibliográfico-documental e interpretativa; análise descritiva de conteúdos; e análise temática. - Na contextualização
Interpretar o documento da PNT, sublinhando a relação entre a realidade natural (terra e recursos naturais) e social (comunidades e cidadania), destacando os aspectos que tocam directamente a vida das comunidades e suas implicações.	Recolha bibliográfica: dados primários e secundários (outros textos sobre terra).	Análise bibliográfica e interpretativa; análise reflexiva; análise temática e descritiva de conteúdos - Na fundamentação teórica
Discutir os aspectos que, na relação entre a realidade natural e social, tocam a vida das comunidades locais, evidenciando a possibilidade de sustentabilidade na experiência de cidadania por parte das comunidades.	- Não há recolha de dados.	Reflexão e análise interpretativa Construção teórico-empírica. - Na interpretação e discussão.

Quadro 1: Relação de correspondência entre objectivos específicos, técnicas de recolha e de análise de dados.  
Fonte: Elaborado pelo autor em 2022 e actualizado em 2023.

Assim, o artigo ficou estruturado em cinco partes: (i) introdução, que inclui as opções metodológicas; (ii) contextualização; (iii) fundamentação teórica; (iv) interpretação e discussão em torno da praticabilidade da PNT à luz da sustentabilidade; e (v) conclusão, em que a pesquisa abre o campo para novas e continuadas reflexões em torno desta temática.

## CONTEXTUALIZAÇÃO: a Política de Terras para as Comunidades Locais

Desde o dia 16 de Julho de 2020, quando o Presidente Filipe Nyusi fez o lançamento do processo de revisão da PNT, fez-se o trabalho de auscultação em todas as comunidades ao nível do país. Depois da auscultação, foi elaborado o Anteprojecto da PNT em várias versões. Tendo sido elaborado o primeiro *draft* (chamado *versão 0*), que era incompleto e insipiente, seguiu-se à fase da consulta pública e dos trabalhos subsequentes. As OSCs acompanharam este processo e influenciaram no que foi possível em favor das comunidades, e chegou-se à *versão 3*. Esta foi submetida ao Conselho de Ministros (CM) e, depois, homologada pela Assembleia da República (AR). É de salientar que a *versão 1* resultou do processo de auscultação e foi para a consulta pública, enquanto a *versão 3* é aquela que foi submetida ao Conselho de Ministros. Apresentamos a seguir as estruturas dos dois textos (*a versão 1* e a *versão 3*), para termos alguma ideia da evolução do texto e da sua versão final:

- a) O Anteprojecto da PNT, *draft "1"* versão para a consulta pública: composto por oito partes a saber: (i) antecedentes, (ii) fundamentação, (iii) oportunidades e limitantes, (iv) objectivos e prioridades nacionais, (v) princípios fundamentais e declaração da política de terras, (vi) pilares, questões e medidas de políticas de terras, (vii) mecanismos e instrumentos de implementação, e (viii) estratégias de implementação. Percebe-se que esta versão tinha uma estrutura complexa, que, talvez, poderia complicar a sua compreensão.
- b) A *Política de terras e estratégia de sua implementação*: é continuidade do anterior. A grande diferença é que este foi actualizado em função da consulta pública, apreciado e aprovado pelo CM e homologado pela AR. Por isso, é agora o texto oficial. Foi reescrito a tal ponto que ficou

estruturado em apenas quatro partes: (i) contextualização, (ii) oportunidades e limitantes, (iii) política de terras, e (iv) estratégias de implementação.

Existem algumas questões que nos levam a reflectir em todo este processo, tais como: (i) a participação duvidosa de todas as comunidades, sobretudo da mulher (o processo aconteceu em plena pandemia da Covid-19); (ii) a distância entre o que a Política diz e o que as comunidades locais experimentam sobre a gestão da terra; (iii) o demasiado enfoque para a dimensão económica e mercantil da terra; (iv) o papel do Estado como proprietário da terra; (v) o problema da legitimidade (quem legitima quem, quem fala em nome de quem?) ligado ao papel das OSCs etc. Mas todas estas questões podem se resumir em dois aspectos, que suscitaram muitos debates no seio das OSCs, a saber: (i) a transmissibilidade onerosa do título do DUAT e (ii) a colateralização do título do DUAT.

O *Pilar 9* da Política fala da *Transmissão do DUAT*, que pode ser por herança ou transmissão indirecta. A transmissibilidade *por herança* segue o direito costumeiro e é directa. A transmissibilidade indirecta pode ser por via da transmissão dos imóveis implantados em prédios urbanos (transmissão automática) ou por via das infra-estruturas, construções e benfeitorias (depende da aprovação pela autoridade estatal competente). Essa transmissão pode ser gratuita ou onerosa (por pagamento).

Por isso, falar da transmissibilidade onerosa é, na prática, falar da venda dos títulos que estão na posse das comunidades. Não se trata necessariamente de venda de terras, mas de venda de títulos, o que, na prática, coincide. Tal prática, quando acontece no seio das comunidades, entre famílias ou indivíduos, tem um certo impacto, mas quando se trata de comunidades e investidores, a mesma prática ganha outros contornos. Assim, a transmissibilidade pressupõe que os detentores dos títulos do DUAT têm a prerrogativa legal de ceder a sua terra a terceiro por meio de troca de valores monetários (transmissão onerosa) ou por penhora (colateralização), o que nos leva a inferir que estejamos a caminhar para a oficialização do mercado de terras no país (Bruna et al., 2023).

Trata-se, pois, de uma relação praticamente capitalista, em que a terra é transformada em mercadoria. Assim, a terra perde o seu valor social, cultural e espiritual, empobrecendo antropologicamente as comunidades locais. Para estas comunidades, a terra é sua base de subsistência material e existência simbólica. Na esteira de Bruna et al. (2023), podemos dizer que, ao transformarmos a terra em mercadoria, as relações de pertença dos sujeitos, sobretudo camponeses, com os seus territórios fundadas na solidariedade, cooperação e outras formas de organização, são destruídas, uma vez que a terra passa a responder os interesses da acumulação ampliada do capital em escala global.

O termo *colateralização* não existe na Política, mas foi usado num estudo encomendado pela USAID (braço direito do Banco Mundial em Moçambique), publicado em Janeiro de 2021 (sob autoria de Hipólito Hamela, João Macaringue e Ian Rose), semanas antes do anteprojecto de PNT ser disponibilizado na página oficial do Ministério da Terra e Ambiente. A Política fala da necessidade de transferência temporária do DUAT, que, na prática, acontece em casos de alienação, garantia, hipoteca ou penhora da terra. Esta prática visa tornar a terra objecto de garantia de satisfação de crédito, isto é, o indivíduo que tenha terra e o DUAT pode recorrer à banca e apresentar o seu DUAT como garantia de pagamento de crédito em caso de incumprimento da sua obrigação creditícia. Esta prática dá continuidade ao dito na Lei de Terras – Lei 19/97 de 1 de Outubro (art. 16, n. 5) que refere: “o titular do direito de uso e aproveitamento da terra pode constituir hipoteca sobre os bens imóveis e as benfeitorias que, devidamente autorizado, edificou no terreno ou sobre os quais legalmente tenha

adquirido o direito de propriedade.”. Esta prática, no contexto actual em que muitos se endividam nos bancos, beneficia estes bancos, uma vez que, em caso de dificuldade dos agricultores pagarem o empréstimo por si contraído, a terra seria objecto de troca (garantia de pagamento de crédito).

## FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: o natural, o social e o sustentável em relação

### A terra e os recursos naturais

A terra, por um lado, é fonte de produção, pois ela dá-nos os recursos para viver (sublinhamos aqui os recursos naturais), e, por outro lado, ela precisa de nós para conserva-la, cuidá-la, guardá-la. Portanto, se, por um lado, ela nos sustenta, por outro lado, nós precisamos de sustenta-la.

Dois anos depois da *Laudato Si'*, a Conferência Episcopal de Moçambique (CEM) publicou a sua Carta Pastoral *À tua descendência, darei esta terra* (2017). Tratou-se dum contextualização daquele documento do Papa. Nessa carta, os bispos denunciam a problemática da terra em Moçambique, anunciam a visão da Igreja e o ensinamento da Doutrina Social da Igreja (DSI) e apontam para um caminho a seguir, terminando com a proposta de iniciarmos uma efectiva reforma agrária, que seria uma boa forma de celebrarmos os 50 anos da Independência do País em 2025 (n. 50).

Tanto a análise que fizemos em relação à PNT assim como a contribuição da Comissão Episcopal de Justiça e Paz (CEJP) com o texto *Nossa terra, nossa vida* (2020), levam-nos a questionar sobre o sentido da terra para as comunidades locais. Eis alguns sentidos importantes:

- a) Terra como fonte de produção (valor económico): A terra dá de comer àqueles que a cultivam. Mas isto não pressupõe uma economia selvagem, e sim uma economia ecológica, humana e sustentável.
- b) Terra como espaço de ocupação (valor ético): A terra é um espaço ocupado por uma família ou uma comunidade. A ideia de respeito pelo espaço do outro (não só espaço físico, mas também da liberdade) é que dá origem à ética. A terra como espaço de ocupação é causa de uma convivência ética que cria laços desde o nível familiar até ao nível internacional. A reflexão do Papa Francisco sobre a ecologia social ajuda a perceber esses laços (LS, n.142).
- c) A terra como herança (valor jurídico): Pelo facto de a terra pertencer ao Estado (art. 3), ela pertence ao povo. Entre os interesses das comunidades e dos investidores, é preciso atender primeiro aos interesses das comunidades, pois a terra lhes foi dada por herança. Portanto, é preciso reconhecer o valor jurídico desta pertença no contexto do direito costumeiro. Isto não veda a possibilidade de investimentos, mas estes devem ser feitos juntamente com as comunidades no âmbito do princípio do destino universal dos bens (cf. *Carta da CEM*, nn.34-35; LS, n. 93).
- d) A terra como origem e identidade (valor afectivo): A relação entre as comunidades e a sua terra não consiste apenas em pô-la a produzir para o sustento, mas é sobretudo uma entrada em contacto com a sua história, com as suas origens, com as suas raízes identitárias. Dizem os bispos na sua Carta que “a relação que temos com a terra e com um lugar (...) é uma relação vivencial, literalmente vital, porque nos une aos nossos antepassados, nos oferece uma história e nos enraíza a vida” (n. 15). Isto não impede que aceitemos as novas realidades em que, no mesmo espaço, confluem várias identidades, novas dinâmicas vivenciais, misturas de

culturas, etc. Estas novas realidades apenas são sinal de que tal valor afectivo da terra é uma realidade histórica.

- e) A terra como casa comum (valor contemplativo): O sonho do Papa Francisco, ao escrever a *Laudato Si'* e ao destina-la a cada um dos habitantes da terra (n. 3), está na ecologia integral como novo paradigma da justiça. Isto quer dizer que o Papa defende um novo relacionamento com a terra em que vários aspectos (económico, social, cultural, mental e ambiental) se conjugam numa única visão contemplativa em que nós nos sentimos partes e filhos da terra: se a terra é nossa casa, então nós somos uma família. Portanto, já não é a terra que pertence a nós, somos nós que pertencemos à terra. Esta é uma oportunidade de olhar para a terra como um espaço bom para viver, com beleza e espírito de gratidão pela vida e pela existência.

## Cidadania e comunidade cidadã

Os sentidos da terra indicados no ponto anterior condicionam também o sentido da cidadania. Esta é um conceito complexo, não só pelas “regras que definem quem é ou não titular da cidadania, mas também pelos direitos e deveres distintos que caracterizam o cidadão em cada um dos Estados nacionais contemporâneos” (Pinsky, 2003, citado por Ferreira, s. a., p. 8). Mas é importante o conceito de *cidadania activa*. Morgan (2008) distingue duas categorias:

- a) A primeira refere que a participação do cidadão em assuntos cívicos é vista como consequência da *escolha*. Portanto, tal participação é determinada pela avaliação racional de cada indivíduo em relação ao valor, ao custo ou benefício da sua participação. Mas também tal participação é influenciada pelas *normas* e pelas *crenças* acerca dos direitos e das obrigações da cidadania.
- b) A segunda categoria refere que a participação do cidadão é vista como consequência da *estrutura dominante* da sociedade. Cada membro da sociedade passa pelo processo de socialização dentro das normas, valores e comportamentos daqueles grupos sociais aos quais ele pertence, dentro dum modelo de sociedade que se deseja alcançar.

Portanto, por um lado, temos a participação do indivíduo como consequência da escolha livre, das normas e das crenças, e por outro lado, temos a participação do indivíduo como sentido do dever. Esses dois polos da cidadania (escolha e dever), quando são assumidos por cada membro da comunidade tornam-na numa comunidade cidadã. Mas as comunidades são dinâmicas, multidimensionais e multiformes. Por isso, podemos dizer que a cidadania, no contexto da comunidade, é também um conceito dinâmico (acompanha a maturação do indivíduo na sociedade), multidimensional (dimensão psicológica, político-social, ambiental, etc.) e multiforme (várias formas de experimentar a cidadania). A experiência de cidadania, que se realiza sempre dentro de uma comunidade, leva-nos a pensar na construção de uma comunidade cidadã, isto é, uma comunidade que caminha, que age, que goza de coesão social.

## Sustentabilidade como imperativo ético

A ideia de sustentabilidade nasce das reflexões que surgiram depois do conceito de *desenvolvimento sustentável* que aparece pela primeira vez no *Relatório Brundtland*<sup>2</sup>. Este Relatório define o desenvolvimento sustentável como o desenvolvimento que satisfaz as necessidades das gerações

---

<sup>2</sup> Relatório *Nosso Futuro Comum*, 1987.

presentes sem comprometer as gerações futuras satisfazerem as suas. Este conceito tornou-se o padrão dos discursos sobre desenvolvimento e sustentabilidade, mas também passou a ser alvo de críticas no seio académico e dos movimentos sociais por vários motivos: a possível incompatibilidade entre desenvolvimento e sustentabilidade, a falta de clareza em relação ao tipo de necessidades a satisfazer, as ambiguidades do conceito de desenvolvimento, etc. Por isso, mais do que falar de desenvolvimento sustentável, o presente artigo prefere ater-se ao conceito de sustentabilidade, entendendo-o a partir das suas três dimensões (Jorge, 2015, p. 15): económica, ambiental e social.

A sustentabilidade é a capacidade de o ser humano interagir com o mundo, preservando o meio ambiente, para não comprometer os recursos naturais das gerações futuras (Jorge, 2015, p. 14). Por isso, para falarmos da relação sustentável entre a realidade natural e social nas comunidades locais, precisamos de ter em conta as três realidades (a economia, a sociedade e o ambiente) e não permitir que uma delas fique prejudicada em favor das outras, ou uma seja mais valorizada em detrimento das outras. A sustentabilidade seria, por isso, o ideal que está no ponto de contacto da relação dessas três realidades. E este ponto de contacto é, para Ouriques (2010), o *território mental* (o fluxo de pensamentos, afectos e percepções), que é o lugar onde essas três realidades são actuadas pela *sinceridade* e ressignificadas. Assim, a sustentabilidade social refere-se ao conjunto de acções que, provindas de uma mente sustentável (isto é, sincera), visam melhorar a qualidade de vida da população, possibilitando às pessoas o acesso pleno à cidadania (Jorge, 2015).

Mas, na linha destes dois autores, para compreendermos melhor o sentido da sustentabilidade social relacionado à experiência de cidadania, é importante ter em consideração a centralidade da pessoa humana em sua dignidade. Ela é a única capaz de agir em conformidade com valores como o direito à vida e à liberdade, ela é a única capaz da consciência de errar e de ser sincera consigo mesma. Esta é a condição e responsabilidade da sua humanidade. Assim, o homem e toda a sua conduta é a pedra basilar do princípio da sustentabilidade social, e é isto que faz com que ela seja um imperativo ético.

## **ANÁLISE, INTERPRETAÇÃO E DISCUSSÃO: cruzando os conceitos e a realidade**

A questão da terra está ligada às comunidades locais. De facto, quando falamos da terra, não estamos a falar simplesmente dos recursos naturais, mas estamos também a falar de todo um conjunto que envolve emoções, sentido de pertença, identidade, produção, recursos naturais, sobrevivência, origem e destino do ser humano, espaço de convivência, o planeta como um todo, etc. (*Carta da CEM, 2017*). Por isso, a experiência de cidadania, nas comunidades, não pode ser moldada e construída sem se fazer referência à terra.

### **Questões que suscitam reflexão**

A partir do que falamos na contextualização e na fundamentação teórica, num esforço de cruzar os conceitos e a realidade, algumas questões de análise suscitam a nossa reflexão. Cada parágrafo que vem a seguir reflecte cada uma destas questões.

Notemos que, em todo o processo de auscultação e consultas, houve uma participação não efectiva das comunidades, sobretudo camponeses e mulheres. Em plena pandemia<sup>3</sup>, certamente não havia

---

<sup>3</sup> Os anos de 2020 a 2022 foram marcados pela pandemia da Covid-19 em Moçambique.

condições para que se pudesse desenvolver um trabalho mais abrangente e aprofundado. Daí que nos surgem inquietações: era necessário avançar-se com o processo? Não seria mais prudente dar-se um intervalo e esperar o estado de emergência passar? Talvez seja por causa disso que houve selecção de participantes sobretudo no processo da consulta comunitária. O simples facto de se avançar com um processo tido como comunitário, mas sem o envolvimento das comunidades (especialmente mulheres e camponeses), pode ter viciado o processo, criando a situação de injustiça cognitiva.

Há que ter em conta a distância entre a Política (e a sua lei) e as práticas das comunidades. A forma como as comunidades lidam com a terra é diferente daquilo que a Política preconiza. As comunidades cultivam a terra, produzem seus alimentos, constroem o que podem, respeitam seus lugares sagrados como experiência de vida, e não como relação normativa. Tanto a Política como a sua lei são tidas como forma de o governo impedir as comunidades de tomar posse da sua terra tal como a receberam dos seus antepassados. A tentativa de educar as comunidades para conhecerem a Política pode ser um paço para a experiência de cidadania, isto é, aprenderem a tomar posse do que é seu por costume e por direito usando o direito.

Para tal, há que rever uma outra questão: o demasiado enfoque no sentido económico da terra. Os programas «Terra Segura» e «Sustenta», por exemplo, têm algo em comum: criar condições para viabilizar uma reforma fundiária e agrária do mercado em que a terra só vale enquanto recurso. A distinção entre terra e território pode ajudar-nos a dar um paço para frente. A terra corresponde apenas ao elemento físico, enquanto o território consiste no enraizamento cultural e inclui outros elementos, como os recursos, as comunidades e a espiritualidade (Kolling & Silvestri, 2019). Tal distinção não existe na *Laudato Si'* do Papa Francisco nem na *Carta* dos Bispos, pois, para a DSI, a terra inclui tudo isto porque é criatura de Deus. E esta inclusão ajuda a tornar possível a relação sustentável entre a realidade natural (terra e recursos naturais) e social (comunidades e sua experiência de cidadania, incluindo elementos culturais e espirituais).

Mas os elementos culturais e espirituais, por serem intangíveis, pertencem ao território mental, e negam ser regulados por normas ou políticas. Dizem respeito à questão de sentido e de identidade, que não existe para os investidores e, muitas vezes, para o governo. É neste sentido que dizemos que o demasiado enfoque no sentido económico da terra, por um lado, empobrece a forma como as comunidades locais lidam com a sua terra e, por outro lado, as próprias comunidades ficam empobrecidas antropologicamente.

Talvez neste ponto tenhamos também que levantar como questão o papel do Estado, único proprietário da terra. Este ponto suscita muitas inquietações, pois a forma de interpretar este princípio não é unívoca, e, por isso, na prática, assiste-se procedimentos contraditórios. Por um lado, dizemos que a terra não se vende porque é do Estado, por outro lado, falamos da transmissibilidade onerosa do título do DUAT que, na prática, é mercado de terras. A simples possibilidade de cedermos a nossa terra como garantia de empréstimos bancários (colateralização do título do DUAT), que é uma prática que a nova PNT admite, mostra que estamos às portas da venda de terras. Só uma mente sincera pode garantir a sustentabilidade dessas práticas.

Quando dizemos que a terra é propriedade do Estado, temos que levantar a questão da constitucionalidade<sup>4</sup> dessas práticas (sendo contra a Constituição, estas duas práticas seriam

---

<sup>4</sup> A Constituição da República de Moçambique (art. 109, n. 2) proíbe as práticas de venda, alienação, hipoteca e penhora da terra, e o Código Penal criminaliza-as.

inconstitucionais), de legitimidade (quem legitima o Estado?), de competência (a quem compete agir em nome do Estado?), de autoridade moral (o Estado é revestido de autoridade moral?), e de representação (quem representa quem no diálogo sobre terras?).

## **Algumas ilações a partir das questões de reflexão**

Da análise feita no ponto anterior, podemos tirar algumas ilações:

- a) Precisamos de cair na conta de que a questão não está na Política ou na lei, mas no comprometimento sincero com a causa e no modelo do desenvolvimento, que é precário. A aparente perfeição da PNT pode denunciar a sua insustentabilidade, isto é, o facto de não sermos capazes de coloca-la a favor das comunidades. Isto levanta a necessidade de empoderamento das comunidades para serem comunidades cidadãs.
- b) Empoderar as comunidades para serem cidadãs exige responsabilizar todas aquelas esferas sociais que têm a possibilidade de formar e educar. Aqui entram a Igreja, as OSCs, as escolas, as instituições do ensino superior, sobretudo as universidades. Em relação a este último ponto, precisamos de resgatar o papel social dos académicos como verdadeiros cidadãos e educadores sociais e o papel da universidade como universidade cidadã, pois somente uma universidade cidadã pode tornar uma comunidade cidadã.
- c) Para além das universidades e académicos, é preciso olhar também para a redescoberta do papel social das OSCs na implementação da PNT, sobretudo aquelas vocacionadas para a questão da terra: conhecer bem a legislação sobre terras e recursos naturais, estar do lado das comunidades para instruí-las, desperta-las, falar a sua voz. Para tal, é preciso que as mesmas façam sempre o exercício de purificação interna por meio de autocríticas construtivas e buscar credibilidade e autoridade moral diante das comunidades locais.
- d) Todas as três ilações anteriores dependeriam da sustentabilidade social, esta tida como critério de implementação da PNT, de acção e de juízo. A sustentabilidade social, por ser a capacidade de o ser humano interagir com o seu contexto local, de construir a sua comunidade, de preservar o meio ambiente, para não comprometer os recursos naturais das gerações futuras, deve ser o padrão dos discursos, e ser encarado como imperativo ético.

## **CONCLUSÃO**

Mais do que conclusão, trata-se da abertura a novas e continuadas reflexões sobre a possibilidade da sustentabilidade, tendo como critério-base o seguinte: a sustentabilidade social, agindo numa mente sustentável (sincera) e entendida em ligação com a sustentabilidade ambiental e económica, é o critério fundamental para tornar justa a implementação da PNT. Este critério-base deve ser assumido e encarado como um imperativo ético. É neste sentido que, na linha dos três objectivos específicos, podemos apresentar as seguintes conclusões:

- a) Na contextualização, pudemos mostrar que a nova PNT tem uma história: desde o lançamento do processo da sua revisão em 2020 pelo Presidente da República até à sua publicação em 2022, no Boletim da República como *Política de Terras e Estratégia de sua implementação*. Duas questões críticas foram levantadas: a transmissibilidade onerosa e a colateralização do título do DUAT. Se não estivermos atentos às implicações práticas destas duas questões críticas, e se não tivermos como critério a sustentabilidade social como imperativo ético, poderemos cair numa situação insustentável para as comunidades locais com o risco de termos comunidades sem terras, pois estas hão de ver as suas terras a serem dadas a outros

ou a investidores sem poder reclamar. Nestas situações, as normas costumeiras podem não funcionar. É verdade que estas práticas já existem nas comunidades, sobretudo lá onde a terra possui recursos naturais. Mas o facto de serem assumidas pela PNT legitima as próprias práticas e condiciona o seu agudizar. Assim, este artigo pretende ser uma ferramenta útil para académicos, OSCs, parceiros e tomadores de decisões na concepção e no desenho dos possíveis cenários e estratégias de implementação da PNT e sua respectiva Lei de forma sustentável e em favor das comunidades.

- b) As duas práticas apresentadas na alínea *a)* foram destacadas como aspectos que comprometem a vida das comunidades (camponeses e mulheres, Bruna et al. 2023). A terra não é apenas um dado físico e económico. Ela tem valor espiritual, liga os membros da comunidade entre si, com os seus antepassados e ao mundo espiritual. Podemos dizer que a realidade natural está muito impregnada da realidade social, cultural e espiritual. Por isso, não podemos falar de uma relação sustentável entre o aspecto natural (terra e recursos naturais) e social (comunidades e sua experiência de cidadania) se deixarmos de parte a realidade cultural e espiritual e se continuarmos a dar mais importância o aspecto económico da terra.
- c) Mas é preciso perceber que o problema não está tanto nessas duas práticas, pois em certo sentido e até certo ponto, já são feitas pelas comunidades, e fazem parte das relações intracomunitárias. O problema está nas negociações entre desiguais (membros da comunidade e investidor). Na maior parte dos casos, as comunidades não têm pleno conhecimento das propostas que lhes são dadas. Há uma injustiça cognitiva nestes processos. Nessa desigualdade de intervenientes, teríamos um dos papéis determinantes das OSCs: formar as comunidades, defende-las e, no que for cabível, responder por elas nas negociações. Se o Estado seria responsável de formar os seus agentes que trabalham com a terra, caberia as OSCs ser as intermediárias nestes processos em favor das comunidades (Bruna et al., 2023). A questão também seria fácil se o governo pudesse exercer o seu papel, representando os interesses das comunidades diante dos investidores. Portanto, se as comunidades locais tivessem consolidada a experiência da cidadania, então estariam munidas de poder próprio para negociarem com os investidores em pé de igualdade. É nesta linha que dizemos que a presente pesquisa talvez poderia ajudar a despertar tanto as OSCs assim como os outros actores sociais no discernimento das formas adequadas de empoderamento das comunidades locais para que continuem a ser donas da sua terra e da sua história de forma sustentável.

Enfim, a sustentabilidade exige reconhecer a autonomia das comunidades locais na forma de valorizarem a sua terra e na forma de interpretarem a sua experiência em relação à terra e aos seus recursos. Mas também ela exige que haja um certo limite ético do poder do investidor no diálogo com as comunidades, um limite que deve ser monitorado pelo governo e pelas OSCs. Para tal, é preciso que as comunidades se tornem verdadeiras cidadãs; isto é, interventivas, engajadas e participativas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bruna, N., Tovele, A., Mandamule, U., Machoco, R., Cabanelas, V., Tankar, I., ... Macaringue, I. (2023). *Directrizes para um quadro político-legal sobre terras inclusivo e sustentável: políticas redistributivas, pró-pobre e transformativas*. Maputo (Moçambique): s. a. Recuperado em <https://omrmz.org/livros/directrizes-para-um-quadro-politico-legal-sobre-terras-inclusivo-e-sustentavel-politicas-redistributivas-pro-pobre-e-transformativas/>

- COMISSÃO DE REVISÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE TERRAS (CRPNT) (2020). *Política nacional de terras: linhas gerais*.
- COMISSÃO EPISCOPAL DE JUSTIÇA E PAZ (CEJP) (2020, Agosto). *Nossa terra, nossa vida: uma reflexão pastoral sobre a terra que ajude a organizar uma pastoral da terra*. Maputo (Moçambique): autor.
- CONFERÊNCIA EPISCOPAL DE MOÇAMBIQUE (CEM) (2017, Abril 30). *À tua descendência darei esta terra*. Carta Pastoral dos Bispos Católicos de Moçambique. Beira (Moçambique): autor.
- Constituição da República de Moçambique de 2018* (2018). Maputo (Moçambique). Recuperado em <https://www.portaldogoverno.gov.mz/por/content/download/15562/127503/file/Constituicao+da+Republica+Mocambicana+-BR+2018.pdf>
- Fernández-Labbé, J. (2020). El territorio como espacio contradictorio: promesas y conflictos en torno a la actividad extractiva en Ecuador, Colombia, Perú y Chile. In *Eure*, vol. 46, núm. 137. Recuperado em <https://www.redalyc.org/jatsRepo/196/19660638012/html/index.html>
- Ferreira, L. A. M. (s. a.). *Cidadania: conceito e implicações em relação às crianças, aos adolescentes, aos portadores de deficiência e ao administrador de empresas*.
- FRANCISCO, Papa (2015). *Laudato Si'*. Carta encíclica sobre o cuidado da casa comum. Roma (Itália): Editrice Vaticana.
- Hamela, H., Macaringue, J. & Rose, I. (2021, Janeiro). *Colateralização dos títulos de terra em Moçambique: bases para sua viabilização*. USAID. Recuperado em [https://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/Estudo%20da%20Viabilidade%20da%20Colateralizac%CC%A7a%CC%83o%20do%20DUAT%20em%20Moc%CC%A7ambique\\_Relato%CC%81rio%20Preliminar.pdf](https://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/Estudo%20da%20Viabilidade%20da%20Colateralizac%CC%A7a%CC%83o%20do%20DUAT%20em%20Moc%CC%A7ambique_Relato%CC%81rio%20Preliminar.pdf)
- Jorge, M. J. F. (2015, Janeiro). *A cultura da Sustentabilidade Social, um instrumento de Humanização*. Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito, na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Forenses. Coimbra (Portugal): Universidade de Coimbra.
- Lei de Terras de Moçambique* – Lei 19/97 de 1 de Outubro. Recuperado em [https://sheltercluster.s3.eu-central-1.amazonaws.com/public/docs/lei\\_terrass\\_mocambique.pdf](https://sheltercluster.s3.eu-central-1.amazonaws.com/public/docs/lei_terrass_mocambique.pdf)
- Lundin, I. B. (2016). *Metodologia de pesquisa em ciências sociais*. Maputo (Moçambique): Escolar Editora.
- Ouriques, E. V. (2010, Janeiro-Fevereiro). Sustentabilidade, democracia e sinceridade: ideias gêmeas, no útero da mente Sustentável. In *Fórum de Dir. Urbano e Ambiental - FDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 49, pp. 39-42.
- REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE (CONSELHO DE MINISTROS) (2022, Novembro). *Política de terras e estratégia de sua implementação*. Maputo (Moçambique): autor. Recuperado em <https://www.mta.gov.mz/wp-content/uploads/2022/11/Politica-de-Terras-e-Estrategia-de-Implementacao-Outubro-2022-v25102022.pdf>
- REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA) (2020, Julho 16). *Por um acesso equitativo, posse segura e uso sustentável ao serviço da sociedade e economia moçambicana*. Discurso de Sua Excelência Filipe Jacinto Nyusi, Presidente da República, por ocasião do lançamento do processo de auscultação da revisão da Política Nacional de Terras. Matola (Moçambique): autor.