



COORDENAÇÃO PARA A MULHER NO DESENVOLVIMENTO

# DIREITOS DAS MULHERES À TERRA NO CONTEXTO DA PLURALIDADE DE DIREITOS: O CASO DE MOÇAMBIQUE



Maputo, Novembro 2018

**DIREITOS DAS MULHERES  
À TERRA NO CONTEXTO DA  
PLURALIDADE DE DIREITOS:  
O CASO DE MOÇAMBIQUE**

Maputo, Novembro 2018

## **FICHA TÉCNICA**

<b>Título:</b>	Direitos Das Mulheres À Terra No Contexto Da Pluralidade De Direitos: O Caso De Moçambique
<b>Propriedade:</b>	Fórum Mulher - Coordenação para a Mulher no Desenvolvimento
<b>Consultores:</b>	Flaida Machaze e Vicente Adriano Mulambe Consultoria E Serviços
<b>Coordenação Geral:</b>	Nzira Razão de Deus
<b>Revisão Linguística:</b>	Conceição Marques
<b>Nº de Registo:</b>	001/GABINFODG/1998
<b>Maquetização e Capa:</b>	M&N Serviços, Lda.
<b>Data da Impressão:</b>	Novembro de 2018

C.P. 3632, MAPUTO 3, MOÇAMBIQUE, Rua Vila Namuali, nº 246, R/C

Tel/fax: 258 21414037 / 258-823113920

Email: [forum@forumulher.org.mz](mailto:forum@forumulher.org.mz)

## ÍNDICE

ABREVIATURAS .....	4
DIREITOS DAS MULHERES À TERRA NO CONTEXTO DA PLURALIDADE DE DIREITOS: O CASO DE MOÇAMBIQUE .....	5
1. ENQUADRAMENTO DO ESTUDO E METODOLOGIA .....	7
1.1. Hipótese de Partida .....	8
1.2. Quadro Conceptual .....	9
1.2.1. Análise de políticas e programas de governação e gestão fundiária na perspetiva de género.....	9
1.2.2. Análise de dados administrativos .....	10
1.2.3. Pesquisa de Campo .....	11
1.2.3. Histórias de vida e mapeamento geográfico .....	12
2. ONDE SE ENCONTRA A MULHER NO ACTUAL CONTEXTO DA GOVERNAÇÃO FUNDIÁRIA? .....	13
2.1. Quase duas décadas após a lei de terra: o que mudou? .....	14
2.2. Secundarização do debate sobre os direitos da mulher à terra .....	15
2.3. Abordagem de género nas políticas e programas governamentais .....	16
2.3.1. Programa Terra Segura e abordagem de género .....	18
2.3.2. Políticas agrárias associadas a governação fundiária e abordagem de género.....	20
3. A SITUAÇÃO DOS DIREITOS DA MULHER A TERRA AO NÍVEL NACIONAL: O QUE OS DADOS ADMINISTRATIVOS REVELAM? .....	22
3.1. Direitos sobre a terra documentados e não documentados .....	22
3.2. Funcionários na administração fundiária .....	23
4. RESULTADOS DOS ESTUDOS DE CASOS: COMUNIDADES ILHA JOSINA, NAMINA E LIMITE .....	25
4.1. Características das comunidades em estudo .....	25
4.2. Características gerais de amostras .....	26
4.3. Direitos sobre a terra documentados e não documentados (percentagem de homens e mulheres com títulos de DUAT .....	27
4.3.1 Formas de ocupação de espaço .....	27
4.4. Uso da terra agrícola e não agrícola .....	29
4.5. Segurança da posse de terra no contexto de regimes- jurídicos pluriactivo .....	30
4.6. Género e direitos de propriedades .....	31
4.7. Conflitos de terra .....	31
4.8. Conhecimento legal .....	32
4.9. Existência de mecanismos de resolução de conflitos de terra e o acesso aos mesmos .....	32
4.10. Investimento na terra .....	33
4.11. HISTÓRIAS DE VIDA .....	34
4.11.1 Comunidade de Limite .....	34
4.11.2 Comunidade de Namina .....	35
4.11.3 Comunidade Ilha Josina .....	37
5. CONCLUSÕES .....	38
6. RECOMENDAÇÕES .....	41
7. REFERÊNCIAS .....	43

## ABREVIATURAS

CAADP - Programa Compreensivo para o Desenvolvimento da Agricultura em África  
CPI – Centro de Promoção de Investimentos  
DCI – Agência Irlandesa de Cooperação e Desenvolvimento  
DelCom - Delimitação Comunitária  
DFID – Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Governo Britânico  
DNTF – Direcção Nacional de Terras e Florestas  
DUAT – Direito de Uso e Aproveitamento da Terra  
GIS – Geographic information system  
GLII – Global Land Indicator Initiative  
IIAM – Instituto de Investigação Agrária de Moçambique  
ITC – Iniciativa para Terras Comunitárias  
MASA – Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar  
MCC – Millennium Challenge Corporation  
MCA – Millennium Challenge Account  
MITADER – Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural  
NRI – Instituto de Investigação dos Recursos Naturais  
ODM – Objectivos de Desenvolvimento do Milénio  
ODS – Objectivos de Desenvolvimento Sustentável  
PEDSA – Plano Estratégico do Sector Agrário  
PNISA – Plano de Investimento do Sector Agrário  
PTS – Programa Terra Segura  
RAP - Regional Policy on Agriculture  
SDC - Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação  
SIDA - Agência Sueca de Desenvolvimento e Cooperação Internacional  
SIGIT - Sistema de Gestão de informação de Terras  
UNAC – União Nacional de Camponeses

## DIREITOS DAS MULHERES À TERRA NO CONTEXTO DA PLURALIDADE DE DIREITOS: O CASO DE MOÇAMBIQUE

### SUMÁRIO EXECUTIVO

Embora exista uma crença amplamente difundida e bem fundamentada de que as mulheres em África têm menos direitos à terra que os homens, há uma falta de dados credíveis sobre a extensão e a natureza dessa desigualdade baseada no género. Por outro lado, discutir essa questão no contexto da pluralidade de direitos e grande pressão de terras por grandes investimentos em um país específico constitui um desafio, e o presente estudo representa uma tentativa de abordar com alguma profundidade essa questão.

A hipótese de partida é de que, os direitos das mulheres à terra em Moçambique são substancialmente fracos comparados aos homens, mesmo as comunidades como um todo, têm um usufruto inadequado de seus direitos coletivos sobre a terra. Estes direitos sobre a terra estão em ameaça devido ao aumento da pressão sobre a terra e demais recursos relacionados. Apesar de a lei reconhecer a igualdade de direitos entre homens e mulheres, a implementação de políticas e programas governamentais dão uma atenção inadequada ao fortalecimento dos direitos da mulher, eventualmente, pelo facto dos tomadores de decisão não terem informação completa sobre a situação. Uma análise de género completa da situação dos direitos das mulheres à terra, e as políticas e os programas actualmente em vigor para abordar os direitos à terra, pode dar um contributo importante para o debate sobre de que forma pode ser alcançada a governação fundiária mais equitativa e eficaz, e ajudar a formar uma base sustentável e equitativa de governação fundiária.

Para o efeito, para além da análise de legislação fundiária, políticas e programas de governação e gestão fundiária e análise de dados administrativos, o estudo analisa adicionalmente a situação dos direitos das mulheres com base em três estudos de caso de comunidades pequenas com menos de três mil habitantes, sendo duas comunidades matrilineares da Província de Nampula, dos distritos de Mecuburi (Namina) e Malema (Limite), e uma comunidade patrilinear do sul do país, Província de Maputo, Distrito de Manhiça (Ilha Josina). Para avaliar a situação dos direitos das mulheres à terra foram usados indicadores específicos de avaliação de governação fundiária, muitos dos quais ainda em concepção e testagem em vários países, com destaque para os seguintes: os direitos sobre a terra documentados e não documentados, olhando para a percentagem de homens e mulheres com DUAT (Direito de Uso e Aproveitamento de Terra); o uso da terra agrícola e não agrícola; segurança da posse de terra no contexto de regimes jurídicos pluriactivos; género e direitos de propriedades; conflitos de terra; conhecimento legal; existência de mecanismos de resolução de conflitos de terra e o acesso aos mesmos e; por último, o investimento feito na terra.

O estudo conclui que, apesar de a Lei de Terras e os demais instrumentos de sua operacionalização conferirem estatuto especial as comunidades locais, os mesmos não estabelecem igual discriminação positiva em relação às mulheres. Os poderes conferidos as comunidades locais, numa sociedade patriarcal, são maioritariamente exercidos pelos homens. Por outro lado, à semelhança de vários estudos deste âmbito, constata-se que os instrumentos legais limitam-se a conferir igualdade de direitos entre homens e mulheres, numa sociedade com relações de poder desiguais, sem salvaguardar princípios que assegurem a promoção dos direitos das mulheres em circunstâncias históricas desfavoráveis, o que asseguraria equidade na governação e administração fundiária.

Em relação aos conflitos de terra resultantes de grandes investimentos, o problema não reside no pacote legislativo, as falhas na operacionalização da lei não devem ser necessariamente imputadas a sua concepção. A realidade moçambicana, particularmente em relação aos conflitos de terra entre investidores e comunidades derivam fundamentalmente do conflito de interesse e corrupção por parte dos titulares de poderes que deviam fazer valer a lei.

Apesar de existir a Estratégia de Género do Sector Agrário, bem como uma Unidade de Género no Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar (MASA), cuja estratégia deveria constituir um instrumento de orientação para o desenvolvimento de políticas do sector agrário, bem como para uma planificação, orçamentação, implementação, monitoria e avaliação das actividades do Sector Agrário para uma abordagem de género mais pró-activa, tais abordagens não estão reflectidas quer no PEDSA, assim como no PNISA. Outrossim, apesar de bem estruturados os objectivos específicos da estratégia de género e o mandato da Unidade de Género do Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar (MASA), as evidências apontam para uma total ausência desta entidade e suas abordagens nos principais programas do sector agrário.

Em relação a percentagem de homens e mulheres com título de terra, como um dos indicadores da situação dos direitos das mulheres à terra, constata-se que dados do Cadastro Nacional de Terra até Dezembro de 2015, revelam a existência em Moçambique de 62.262 títulos de terra, dos quais 96,6% são detidos por pessoas singulares, 3,3% por pessoas colectivas e 0,16% correspondente a 102 títulos pertencem as comunidades. Estes dados não incluem os RDUATs, adquiridos segundo o preconizado nas alíneas a) e b) do artigo 12 da Lei de Terras. Igualmente tais dados, não incluem os registos feitos no âmbito do Programa Terra Segura durante o segundo semestre de 2015, cujos lançamentos ainda não constam da base de dados. No entanto, as mulheres ao nível nacional são detentoras de apenas 20% de títulos, contrariamente aos homens que detêm 80% de títulos de terra. Cenário similar consta-se em relação ao número de funcionários envolvidos na administração fundiária, onde 25,8% são mulheres e 74,2% são homens, ou seja, o número de homens na administração nacional de terras corresponde ao triplo do número de mulheres.

Ao nível das três comunidades do estudo de caso, constata-se que as pessoas não possuem DUATs quer individuais quer comunitários, exceptuando a comunidade Ilha Josina que foi abrangida pelo Programa Terra Segura. O poder de alocação de terra está centrada nas estruturas tradicionais locais que são maioritariamente compostas por homens. Ao nível da unidade familiar, apesar das mulheres partilharem a terra com os homens no seu uso, em caso de venda ou alocação da mesma a terceiros o poder de decisão reside no homem. A única excepção está nas mulheres viúvas e casadas, no entanto, constata-se que as parcelas de terra destas são sempre menores. Por outro lado, as comunidades tem o conhecimento da lei de terra na região norte graças às intervenções de organizações da sociedade civil, ao passo que na região sul do país através do Governo, por via do Programa Terra Segura que abrangeu a comunidade em estudo.

Apesar de existirem mecanismos de resolução de conflitos de terra ao nível das comunidades, os mesmos são compostos maioritariamente por homens em relação às mulheres e o poder de decisão reside nos homens. Por seu turno, quando comparado o grau de confiança das comunidades para com as autoridades locais e o governo na resolução de conflitos, constata-se que os membros da comunidade confiam mais nas autoridades locais para a resolução dos seus problemas em relação ao governo, devido à atos de corrupção e clientelismo por parte das estruturas governamentais.

## 1. ENQUADRAMENTO DO ESTUDO E METODOLOGIA

Moçambique à semelhança de outras economias africanas vive os dilemas das transformações estruturais conducentes a liberalização económica e social. Com um crescimento económico médio anual de 7%<sup>1</sup> durante a última década e com tendência de redução, ocupando a posição 133 no *Doing Business*<sup>2</sup>, menos 5 em relação a 2015, o país vê-se forçado a adotar cada vez mais, medidas de maior abertura económica e integração no mercado internacional. Neste quadro de transformações, a governação fundiária não está isenta, particularmente a transformação do actual quadro legal de administração da terra.

Apesar do país ter uma das leis de terra e o respectivo regulamento<sup>3</sup>, (Lei nº 19/97 de 1 de Outubro e Decreto nº 66/98 de 8 de Dezembro), considerados dos mais progressistas em África por incorporar direitos costumeiros, e por via disso, conferir maior poder as comunidades rurais na gestão fundiária, particularmente na sua alocação à pessoas individuais e coletivas, a efetiva realização destes direitos pelas comunidades continua uma miragem. Outrossim, apesar destes instrumentos acima referenciados, assim como a Constituição da República nos seus artigos 109 e 110<sup>4</sup>, defender e promover a igualdade de direitos entre homens e mulheres à terra, vários estudos revelam que as mulheres continuam sendo as que pouco usufruem deste direito constitucional, quer em comunidades matrilineares, assim como patrilineares.

A plena realização do direito à terra vai além do acesso, implica: a posse da terra e liberdade de decidir o que produzir nela, quando produzir, como produzir e o destino da produção; implica aproveitar em igualdade de circunstâncias as oportunidades de investimentos públicos e ou privados alocados a terra; liberdade e facilidade da titularização da mesma quando desejado; a existência de mecanismos fiáveis e formais de mediação de conflitos de terra caso existam; a liberdade de herdar e transferir os direitos de posse e uso; entre outros. A não realização plena desses direitos, por homens e mulheres, em igualdade de circunstâncias, constitui um constrangimento para o desenvolvimento e bem-estar.

A presente pesquisa pretende assim, abordar os direitos das mulheres à terra em Moçambique no contexto da pluralidade de direitos e tendo em conta as transformações estruturais da governação fundiária diante da pressão por grandes investimentos em agronegócio, hidrocarbonetos, extração mineira e grandes construções. Para o feito, foram usados indicadores específicos de avaliação da governação fundiária, muitos dos quais ainda em concepção e testagem em vários países, com destaque para os seguintes: os direitos sobre a terra documentados e não documentados, olhando para a percentagem de homens e mulheres com DUAT (Direito de Uso e Aproveitamento de Terra); o uso da terra agrícola e não agrícola; segurança da posse de terra no contexto de regimes jurídicos pluriactivos; género e direitos de propriedades; conflitos de terra; conhecimento legal; existência de mecanismos de resolução de conflitos de terra e o acesso aos mesmos e; por último, o investimento feito na terra.

Reconhecendo as limitações de tempo vs abrangência geográfica foram selecionadas três comunidades distintas como objectos de estudo, sobre as quais uma combinação de metodologias permitiu avaliar a situação dos direitos à terra pelas mulheres. Assim, foram identificadas as seguintes comunidades: (i) Ilha Josina, uma aldeia do Distrito de Manhica, na Província de Maputo; (ii) Aldeia de Namina, localizada no Distrito de Mecuburi, província de Nampula; (iii) Aldeia de Limite, no Distrito de Malema, Província de Nampula. A primeira comunidade é patrilinear, ao passo que as restantes duas são matrilineares.

---

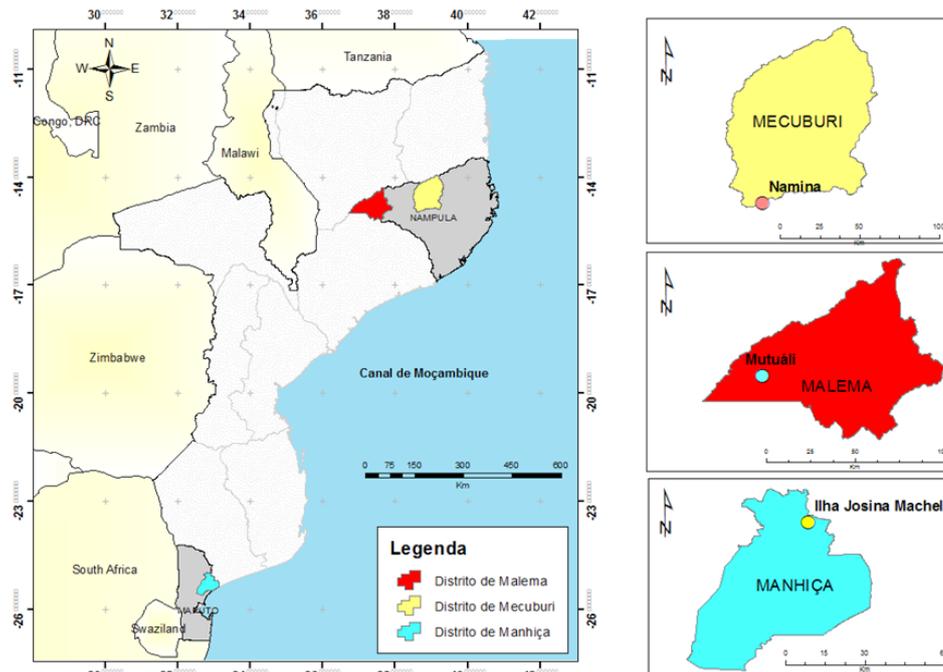
<sup>1</sup> [http://www.bancomoc.mz/fm\\_pgTab1.aspx?id=106](http://www.bancomoc.mz/fm_pgTab1.aspx?id=106)

<sup>2</sup> <http://portugues.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/mozambique>

<sup>3</sup> [http://www.verdeazul.co.mz/wp-content/uploads/2015/12/Legislacao\\_de\\_Terras.pdf](http://www.verdeazul.co.mz/wp-content/uploads/2015/12/Legislacao_de_Terras.pdf)

<sup>4</sup> <http://www.mozambique.mz/pdf/constituicao.pdf>

Mapa 1: Área de estudo (comunidade de Namina, Limite e Ilha Josina)



Constituíram critérios gerais para a seleção das mesmas os seguintes: i) ser uma aldeia rural, com um número populacional não superior a 3.000 pessoas; ii) uma aldeia localizada na região sul do país, patrilinear, e duas na região norte, matrilinear; iii) não terem sido antes pesquisados na perspetiva dos direitos da mulher sobre a terra, particularmente a aplicação dos indicadores da *Global Land Indicator Initiative (GLII)*<sup>5</sup>; iv) regiões não afectadas pelo conflito militar entre as tropas governamentais e da Renamo<sup>6</sup>; e por último, v) comunidades que não se encontram em situação de crise humanitária, particularmente a seca que afecta mais de 1.5 milhões de pessoas no país<sup>7</sup>.

Analisar casos específicos, geralmente, não é suficiente para inferir sobre as dinâmicas de âmbito nacional, porém, oferece uma oportunidade de compreender-se de uma forma mais profunda um determinado problema, no caso, a situação dos direitos das mulheres a terra. Reconhecendo esta limitação de inferência nacional, o estudo a partir de uma análise de políticas de governação fundiário em implementação no país, bem como de dados administrativos em relação ao uso, posse e aproveitamento da terra, apresenta uma avaliação nacional em relação a dois indicadores fundamentais. O primeiro em relação a percentagem de homens e mulheres titulares de direitos documentados de posse de terra (DUAT); o segundo em relação ao investimento feito na terra por via de políticas e programas de governação e administração fundiária.

### 1.1. Hipótese de Partida

Os direitos das mulheres à terra em Moçambique são substancialmente fracos comparados aos homens, mesmo as comunidades como um todo, têm um usufruto inadequado de seus direitos coletivos sobre a terra. Estes direitos sobre a terra estão em ameaça devido ao aumento da pressão sobre a terra e demais recursos relacionados. Apesar de a lei reconhecer a igualdade de direitos entre homens e

<sup>5</sup> <http://www.glt.net/index.php/land-tools/glt-land-tools/global-land-indicators-initiative-glii>

<sup>6</sup> <http://www.dw.com/pt/momentos-de-instabilidade-pol%C3%ADtica-em-mo%C3%A7ambique-uma-cronologia/a-16912568>

<sup>7</sup> <http://www.verdade.co.mz/newsflash/57547-governo-decreta-alerta-vermelho-institucional-devido-a-seca-em-mocambique>

mulheres, a implementação de políticas e programas governamentais dão uma atenção inadequada ao fortalecimento dos direitos da mulher, eventualmente, pelo facto dos tomadores de decisão não terem informação completa sobre a situação. Uma análise de género completa da situação dos direitos das mulheres à terra, e as políticas e os programas actualmente em vigor para abordar os direitos à terra, pode dar um contributo importante para o debate sobre de que forma pode ser alcançada a governação fundiária mais equitativa e eficaz, e ajudar a formar uma base sustentável e equitativa de governação fundiária.

## 1.2. Quadro Conceptual

Este estudo adota uma combinação de abordagens e conceitos para obter uma compreensão completa das questões fundiárias que afetam as mulheres. A mesma aplica o conceito de direitos contínuos<sup>8</sup>, que reconhece uma variedade de direitos, incluindo direitos formais documentados e direitos informais não documentados, assim como os costumes<sup>9</sup>. O conceito, como aplicado neste estudo, não assume que uma determinada tipologia de direitos é mais forte que a outra, ou que seja preferível em detrimento de outra, mas sim, se propõe a identificar os tipos de direitos que as mulheres usufruem, como estes se comparam aos dos homens, e o que cada um desses direitos significam em cada contexto particular.

A pesquisa adopta uma abordagem feminista, o que significa que acredita-se que: 1) as mulheres devem gozar dos mesmos direitos, poder e oportunidades que os homens; 2) avaliam-se os direitos à terra dentro de sociedades patriarcais em geral, onde o poder, mesmo dentro de algumas sociedades matrilineares, reside mais nos homens do que nas mulheres; 3) assim, são necessárias acções concretas para garantir que os direitos das mulheres à terra sejam reconhecidos e assegurados e que as mulheres sejam parte do processo de tomada de decisão em questões relacionadas com a gestão e governação fundiárias; e 4) para entender os direitos das mulheres à terra, é necessário analisar a natureza das relações de poder de género, na perspetiva informal e pessoal, tal como a casa, assim como na perspetiva formal e sistémica, através das arenas formais e sistémicas, como as políticas de governação e gestão fundiária. Estes quatro pontos representam a lente sobre a qual é avaliada a governação e gestão fundiária, assim como as vivências das mulheres em relação aos direitos à terra<sup>10</sup>.

Dada a complexidade e variedade de questões que afectam os direitos das mulheres à terra, é importante o uso de uma abordagem de métodos mistos para obter uma compreensão completa da natureza de género dos direitos da terra e para capturar o tipo de dados quantitativos. Estes métodos mistos estão descritos abaixo e incluem análise de políticas de governação e gestão fundiária, avaliação de dados administrativos quantitativos e qualitativos, pesquisa de campo quantitativa e qualitativa nas três comunidades seleccionados<sup>11</sup>. A combinação destes métodos possibilitaram igualmente uma triangulação rigorosa dos dados a partir de diferentes fontes e perspetivas.

### 1.2.1. Análise de políticas e programas de governação e gestão fundiária na perspetiva de género

A partir de uma revisão de literatura e documentos do sector, foram analisados os principais

---

<sup>8</sup> GLTN Brief (2015) "The continuum of land rights: and overview of the continuum of land rights". GLTN, Nairobi.

<sup>9</sup> Durand-Lasseve, A. (2015), "Draft Report – Definition of terms and concepts on land tenure and land governance". GLTN, Nairobi.

<sup>10</sup> Oxfam, 2014, "Transformative Leadership for Women's Lives: An Oxfam Guide".

Dancer, H. Tsikata, D. (2015). "Researching Land and Commercial Agriculture in Sub-Saharan Africa with a Gender Perspective: Concepts, Issues and Methods". Land and Agricultural Commercialisation in Africa (LACA) – Future Agricultures, PLAAS.

<sup>11</sup> Dancer, H. Tsikata, D. (2015). "Researching Land and Commercial Agriculture in Sub-Saharan Africa with a Gender Perspective: Concepts, Issues and Methods". Land and Agricultural Commercialisation in Africa (LACA) – Future Agricultures, PLAAS.

instrumentos de governação e gestão fundiária do país. Um enfoque específico foi dado a legislação fundiária (Lei nº 19/97 de 1 de Outubro<sup>12</sup>; Decreto nº 66/98 de 8 de Dezembro<sup>13</sup>, Decreto n.º 43/2010, de 20 de Outubro; Diploma Ministerial n.º 158/2011, de 15 de Junho<sup>14</sup>; Resolução nº 10/05 de 12 de Outubro que Aprova a Política Nacional de Terra<sup>15</sup>; assim a Constituição da República<sup>16</sup>), programas e políticas do sector agrário (Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário (PEDSA)<sup>17</sup>, Plano Nacional de Investimento do Sector Agrário (PNISA)<sup>18</sup>, programas de gestão fundiária (Programa Terra Segura). Um aspeto que mereceu particular atenção é a alocação orçamental, particularmente na componente de estratégias específicas que assegurem a equidade na alocação a recursos.

### **1.2.2. Análise de dados administrativos**

A análise de dados administrativos teve um enfoque específico nos dados quantitativos, particularmente o Cadastro Nacional de Terras. O facto de o cadastro ser centralizado, a análise apresentada reflecte fundamentalmente dados de dimensão nacional, olhando especificamente o uso da terra, bem como a percentagem de homens e mulheres detentoras de direitos formais sobre a terra traduzidos no DUAT.

### **1.2.3. Pesquisa de Campo**

A pesquisa de campo consistiu na escolha de três comunidades, (i) Ilha Josina, uma aldeia do Distrito de Manhica, na Província de Maputo; (ii) Aldeia de Namina, localizada no Distrito de Mecuburi, província de Nampula; (iii) Aldeia de Limite, no Distrito de Malema, Província de Nampula. A primeira comunidade é patrilinear, ao passo que as restantes duas são matrilineares<sup>19</sup>. Para cada uma destas comunidades fórum usados os seguintes instrumentos de pesquisa: i) inquéritos direccionados maioritariamente à mulheres cujos respondentes foram escolhidos de forma aleatória, grupos de discussão de homens e mulheres, entrevistas semiestruturadas e histórias de vida. Abaixo apresenta-se o quadro resumos dos instrumentos de recolha de dados e o tamanho das amostras.

---

<sup>12</sup> [http://www.verdeazul.co.mz/wp-content/uploads/2015/12/Legislacao\\_de\\_Terras.pdf](http://www.verdeazul.co.mz/wp-content/uploads/2015/12/Legislacao_de_Terras.pdf)

<sup>13</sup> Idem.

<sup>14</sup> <http://faolex.fao.org/docs/pdf/moz104298.pdf>

<sup>15</sup>

<sup>16</sup> <http://www.mozambique.mz/pdf/constituicao.pdf>

<sup>17</sup> <http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/pics/d130876.pdf>

<sup>18</sup> [http://fsg.afre.msu.edu/mozambique/caadp/Final\\_PNISA\\_Draft\\_Report\\_ver\\_08-4.pdf](http://fsg.afre.msu.edu/mozambique/caadp/Final_PNISA_Draft_Report_ver_08-4.pdf)

<sup>19</sup> Os critérios usados na selecção das comunidades podem ser vistos nos apêndices.

**Tabela 1: Tamanho das amostras**

Local	Instrumento de Recolha de Dados	Homens	%	Mulheres	%	Total
Ilha Josina (Manhiça)	Entrevista seme-estruturada	2	33%	4	67%	6
	Discussao de Grupo	3	7%	40	93%	43
	Inquéritos	5	15%	29	85%	34
	Observação Directa	0	0%	6	100%	6
Namina (Mecuburi)	Entrevista seme-estruturada	2	29%	5	71%	7
	Discussao de Grupo	10	42%	14	58%	24
	Inquéritos	9	41%	13	59%	22
	Observação Directa	0	0%	6	100%	6
Limite (Malema)	Entrevista seme-estruturada	1	17%	5	83%	6
	Discussao de Grupo	12	32%	26	68%	38
	Inquéritos	7	44%	9	56%	16
	Observação Directa	0	0%	6	100%	6
Total		51	24%	163	76%	214

#### 1.2.4. Histórias de vida e mapeamento geográfico

Foram colhidas cinco histórias de vida de mulheres com objetivo de captar as vivências e experiências das mulheres, conferindo maior profundidade na compreensão dos direitos das mulheres à terra. Outrossim, mapeamento de parcelas de terra usando imagens satélites a partir de levantamento de pontos gráficos e transeptos, conferem maior visibilidade da situação das mulheres em relação a terra e empatia do leitor em relação a temática.

## 2. ONDE SE ENCONTRA A MULHER NO ACTUAL CONTEXTO DA GOVERNAÇÃO FUNDIÁRIA?

Nos últimos anos, um conjunto de directrizes para governação efectiva da terra foram desenvolvidas ao nível global e incorporadas em instrumentos nacionais, tais como a Estratégia e Directrizes para a Política de Terra em África, Directrizes de Princípios de Investimentos em Larga Escala na Terra, Directrizes Voluntárias de Governação Responsável na Posse de Terra, Florestas e Pescas no Contexto de Segurança Alimentar (VGGT)<sup>20</sup>. Os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)<sup>21</sup> recentemente aprovados, incluem indicadores específicos sobre a terra, assim como outros indicadores como os de segurança alimentar e equidade de género, vão requerer uma governação fundiária efectiva e equitativa para que sejam alcançados. A adopção efectiva de indicadores e mecanismos para sua implementação são essenciais para assegurar que os compromissos internacionais acima assumidos tenham um impacto na vida das pessoas<sup>22</sup>.

Embora exista uma crença amplamente difundida e bem fundamentada de que as mulheres em África têm menos direitos à terra que os homens, há uma falta de dados credíveis sobre a extensão e a natureza dessa desigualdade baseada no género. Alguns números, como os que indicam que as mulheres possuem apenas 1% ou 2% de títulos de terra têm sido frequentemente utilizados, mas nos últimos anos, esses números foram convincentemente desafiados<sup>23</sup>. Há necessidade, de gerar informações muito mais credível sobre género e direitos à terra.

Seguindo o ideal da independência nacional, *o de libertar o homem e a terra*, Moçambique adoptou uma linha progressista de governação fundiária, assegurando que as comunidades desempenhem formalmente um papel central na administração da terra e demais recursos naturais, o que factualmente é exercido com limitações. A Constituição da República de Moçambique, assim como a Lei de terra e demais instrumentos complementares (Decreto nº 66/98 de 8 de Dezembro, Decreto n.º 43/2010, de 20 de Outubro; Diploma Ministerial n.º 158/2011, de 15 de Junho, assim como instrumentos precedentes como a Resolução nº 10/05 de 12 de Outubro que Aprova a Política Nacional de Terra), reconhecem a igualdade de direitos entre homens e mulheres no uso e aproveitamento da terra.

Os números 1 e 2, do artigo 109 da Constituição da República de Moçambique<sup>24</sup> referem que a terra é propriedade do Estado e que mesma não deve ser vendida, ou por qualquer outra forma alienada, nem hipotecada ou penhorada. Igualmente no seu artigo 111, a Constituição salvaguarda os direitos costumeiros ao determinar que na titularização do direito de uso e aproveitamento da terra, o Estado reconhece e protege os direitos adquiridos por herança ou ocupação, salvo havendo reserva legal ou se a terra tiver sido legalmente atribuída à outra pessoa ou entidade. Noutros termos, a constituição assegura a paridade de direitos entre a emissão de títulos (documento que reconhece o direito de uso e aproveitamento da terra) e o direito por ocupação.

Com base nesta determinação, a Lei de Terras<sup>25</sup> nas suas alíneas a) e b) do artigo 12, reconhece os direitos costumeiros para salvaguardar os interesses das comunidades locais ao referir que o direito de uso e aproveitamento da terra é adquirido por: *a) ocupação por pessoas singulares e comunidades locais, segundo as normas e práticas costumeiras no que não contrariem a Constituição; b) ocupação por pessoas*

<sup>20</sup> <http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en/> . <http://www.uneca.org/publications/framework-and-guidelines-landpolicy-africa> . <http://www.uneca.org/publications/guiding-principles-large-scale-land-based-investments-africa> . <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

<sup>21</sup> <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/134-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-ods>

<sup>22</sup> Global Land Indicators Initiative (2015). "Conceptual framework for the development of global land indicators: Final Draft, 27 April 2015". Global Land Tool Network, Nairobi.

<sup>23</sup> Doss, C. Kovarik, C. Peterman, A. Quisumbing, A. and Van den Bold, M. (2013) "Gender Inequalities in Ownership and Control of Land in Africa: Myths versus Reality". IFPRI

<sup>24</sup> <http://www.mozambique.mz/pdf/constituicao.pdf>

<sup>25</sup> [http://www.verdeazul.co.mz/wp-content/uploads/2015/12/Legislacao\\_de\\_Terras.pdf](http://www.verdeazul.co.mz/wp-content/uploads/2015/12/Legislacao_de_Terras.pdf)

*singulares nacionais que, de boa fé, estejam a utilizar a terra há pelo menos dez anos.* Adicionalmente, o número 3 do artigo 13 da Lei de Terra confere estatuto especial às comunidades na administração fundiária ao estatuir que “o processo de titulação do direito de uso e aproveitamento da terra inclui o parecer das autoridades administrativas locais, precedido de consultas às respectivas comunidades, para efeitos de confirmação de que a área está livre e não tem ocupantes”. Ainda no seu artigo 24, a Lei de Terra reforça o papel das comunidades ao determinar que nas áreas rurais, as comunidades locais participam: a) na gestão de recursos naturais; b) na resolução de conflitos; c) no processo de titulação, conforme o estabelecido no nº 3 do artigo 13 da presente Lei; d) na identificação e definição dos limites dos terrenos por elas ocupados. Igualmente refere que no exercício das competências referidas nas alíneas a) e b) do nº 1 do mesmo artigo, as comunidades locais utilizam, entre outras, as normas e práticas costumeiras.

No entanto, apesar de a Lei de Terras e os demais instrumentos de sua operacionalização conferirem estatuto especial as comunidades locais, os mesmos não estabelecem igual discriminação positiva em relação às mulheres. Os poderes conferidos as comunidades locais, em uma sociedade patriarcal, são maioritariamente exercidos pelos homens. Por outro lado, à semelhança de vários estudos deste âmbito, constata-se que os instrumentos legais limitam-se a conferir igualdade de direitos entre homens e mulheres, em uma sociedade com relações de poder desiguais, sem salvaguardar direitos especiais às mulheres o que condiciona a governação e administração fundiária equitativa.

## 2.1. Quase duas décadas após a lei de terra: o que mudou?

Volvidas quase duas décadas após a aprovação da Lei de Terras e demais instrumentos complementares a sua operacionalização abordados na secção precedente, verifica-se que a mesma é revolucionária no plano teórico, porém ao nível prático a sua implementação mostra-se deficiente. Apesar de salvaguardados os direitos das comunidades, incluindo o reconhecimento das práticas costumeiras no plano legal, a realidade mostra que comunidades confrontam-se com problemas de usurpação de terras por um lado, e por outro, do não aproveitamento dos benefícios que deveriam resultar da detenção do direito de uso da terra, ou seja, do ideal de libertação da terra para o desenvolvimento socioeconómico das famílias moçambicanas.

A pressão pela terra e outros recursos naturais por grandes projectos de investimento tem vindo a crescer em Moçambique. Nos últimos anos, o governo de Moçambique celebrou mais de 50 acordos com grandes corporações multinacionais no âmbito das parcerias público-privadas<sup>26</sup> para uso e controlo da terra e recursos naturais das comunidades. De acordo com o Banco de Moçambique, a entrada líquida de Investimento Directo Estrangeiro (IDE) em 2013 somou \$ 5,9 mil milhões, um aumento de 15,8% comparado com 2012, tornando Moçambique o terceiro maior destino de IDE em África<sup>27</sup>. Já em 2014, o Centro de Promoção de Investimentos (CPI) aprovou 487 projectos de investimentos no valor de 7,1 mil milhões de dólares, superando em 2,8 mil milhões de dólares o realizado em 2013, tendo esta tendência sofrido uma alteração em 2015 resultante da crise económica que o país atravessa, amealhando apenas investimentos na ordem de 1,7 mil milhões de dólares, o que corresponde a uma queda 74,5%<sup>28</sup>.

Grande parte deste capital investido é canalizado para a mineração, exploração de hidrocarbonetos, agronegócio, energia e construções, com grande incidência nos 6 Corredores de Desenvolvimento (Pemba, Nacala, Vale do Zambeze, Beira, Limpopo e Maputo). Por exemplo, segundo um estudo das organizações GRAIN e a União Nacional de Camponeses (UNAC), a pressão sobre a terra e água para o desenvolvimento do agronegócio no Corredor de Nacala, nos últimos 5 anos, levou a que fossem concedidos 1.5 milhões de hectares de terra para mais de 50 investimentos, muitos dos quais violando os direitos das comunidades<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> <https://www.grain.org/article/entries/5136-os-usurpadores-de-terras-do-corredor-de-nacala>

<sup>27</sup> Idem

<sup>28</sup> <http://www.cpi.co.mz/index.php/PT/2012-03-14-03-12-51/news?start=5>

<sup>29</sup> <https://www.grain.org/article/entries/5136-os-usurpadores-de-terras-do-corredor-de-nacala>

Dados de Land Matrix, referentes ao mês de Setembro de 2016, revelam que Moçambique é o terceiro país africano alvo de investimentos depois do Sudão e Sudão do Sul, com interesses de investimentos na ordem de 3.323.514 hectares, o que o posiciona igualmente como o sexto ao nível mundial<sup>30</sup>.

Esta vaga de investimentos resulta em cada vez maior pressão sobre a terra e por conseguinte, o surgimento de uma diversidade de tipologias de conflitos de terra. Mandamule (2016), em estudo de caso das províncias de Maputo e Nampula identifica os seguintes tipos de conflitos característicos no país: intra-familiar, inter-familiar, inter-comunitário, investidores vs comunidades e mercado informal de terra<sup>31</sup>.

Correntes há que defendem a mudança do actual quadro legislativo de governação e administração fundiária, inicialmente de uma forma tímida pela sensibilidade histórica da questão, porém as mudanças contextuais de grande pressão pela terra fazem ecoar mais vozes. Três abordagens abaixo indicadas predominam o debate em referência, sendo a primeira distinta e as restantes duas últimas complementares no entanto o papel da mulher está ausente em ambas abordagens como titular de direitos:

- i) Uma corrente que defende a manutenção do actual quadro legal, porém que sejam reforçados mecanismos que assegurem o cumprimento da lei. Esta corrente é maioritariamente composta por organizações da sociedade civil movimentos sociais, activistas e académicos da esquerda e figuras outrora defensoras do socialismo.
- ii) Uma segunda corrente que defende a alteração do actual quadro legal introduzindo a privatização da terra. Esta abordagem é defendida maioritariamente pela classe empresarial emergente, grupos económicos ligados a elite política, activistas e académicos da direita, que contam igualmente com um suporte indirecto de organismos internacionais e algumas embaixadas.
- iii) Um terceiro grupo que defende a valoração da terra para permitir que as comunidades colham benefícios de serem detentoras do direito por ocupação. Este grupo defende a introdução de medidas, que mesmo sem privatizar a terra, as comunidades possam estabelecer parcerias com investidores, aceder a crédito bancário usando a terra como um colateral. Algumas organizações internacionais e nacionais defensoras e promotoras do agronegócios, académicos centristas e moderados e parceiros de cooperação defendem essa abordagem.

**Diagrama I. Correntes contrárias no debate em relação a mudanças na Lei de Terra**



Análises feitas revelam que o grande problema não reside no pacote legislativo, as falhas na operacionalização da lei não devem ser necessariamente imputadas a sua concepção. A realidade moçambicana, particularmente em relação aos conflitos de terra entre investidores e comunidades

<sup>30</sup> <http://www.landmatrix.org/en/get-the-idea/web-transnational-deals/>

<sup>31</sup> Mandamule, Uacitissa (2016), Tipologia dos Conflitos sobre Ocupação da Terra em Moçambique, Observatório Rural 34, OMR, Maputo.

derivam fundamentalmente do conflito de interesse e corrupção por parte dos titulares de poderes que deviam fazer valer a lei. O estudo da GRAIN & UNAC (2015), revela que em mais de 10 casos de grandes investimentos em agronegócio no Corredor de Nacala figuras do governo e do partido no poder estão envolvidos o que dificulta a implementação da lei pelas autoridades locais, limitando-se a cumprir ordens centrais<sup>32</sup>. No entanto, fica igualmente claro que o impacto destes investimentos para as mulheres está ausente no debate do debate sobre a usurpação de terra por grandes investimentos.

Por outro lado, constata-se o uso não cauteloso dos poderes concedidos aos titulares de concessão de terra, nomeadamente aos governadores provinciais, o Ministro da Agricultura e Conselho de Ministros. As alíneas a) do número 2 e a) do número 3, do artigo 22 da lei nº 19/97, de 1º de outubro (lei de terra), estatuem que compete aos governadores provinciais autorizar pedidos de uso e aproveitamento da terra de áreas até ao limite máximo de 1000 hectares; ao Ministro da Agricultura autorizar os pedidos de uso e aproveitamento da terra de áreas entre 1000 e 10.000 hectares e; ao Conselho de Ministros autorizar pedidos de uso e aproveitamento da terra de áreas que ultrapassam a competência do Ministro da Agricultura, desde que inseridos num plano de uso da terra ou cujo enquadramento seja possível num mapa de uso da terra. O uso abusivo ou desatento de tais poderes está na origem de maior parte dos conflitos de terra entre investidores e comunidades.

## **2.2. Secundarização do debate sobre os direitos da mulher à terra**

Na última década constata-se um grande debate ao nível nacional em relação a governação fundiária vs administração fundiária no contexto da crescente pressão pela terra. Multiplicam-se estudos sobre casos de usurpação de terra vs direitos das mulheres a terra, benefícios das comunidades na gestão dos recursos naturais, mudança do quadro legislativo, a observância das consultas comunitários, entre outras temáticas. Porém, poucos são os estudos que olham para o papel relevante da mulher em contextos específicos, por sinal, corresponde a 13.663.299 habitantes dos actuais 26.423.623 moçambicanos<sup>33</sup>. Por outro lado, apesar de existir literatura que aborda os direitos das mulheres a terra, tais debates não saem de estudos científicos para o plano de advocacia e politização desta temática.

Um estudo sobre direitos das mulheres à terra no período pós guerra civil em Moçambique<sup>34</sup> conclui que as mulheres sobrecarregadas de um legado histórico de ocupação de terras secundárias e reduzidos direitos de propriedade, assim como pouco acesso à educação, trabalho assalariado ou aconselhamento jurídico, as mulheres estão particularmente em desvantagem na luta em curso pela terra em comparação com os homens. A autora ainda conclui que a desigualdade de género é exacerbada pelo fato de que, sob amplamente praticados direitos consuetudinários, os homens têm direitos de herança direta à terras agrícolas, gado, habitação e propriedade ao passo que as mulheres não. No âmbito dos direitos consuetudinários, o acesso das mulheres a todos esses recursos depende de parentesco ou casamento, as mulheres adquirem acesso à terra e uma casa através de seus pais, irmãos ou maridos.

Como uma das formas de reforçar os direitos das mulheres à terra, para além da delimitação comunitária, Randi & Dondeyne (2015),<sup>35</sup> defendem que há necessidade de criar mecanismos que garantam os direitos de acesso das mulheres à terra dentro de terras comunitárias já delimitadas. Os autores fazem esta interpretação com base no artigo 13 da Lei de Terras ao estatuir que as pessoas singulares, homens e mulheres, membros de uma comunidade local podem solicitar títulos individualizados. Assim, para estes pode dar-se titulação individual dentro duma terra comunitária delimitada “após desmembramento do

---

<sup>32</sup> UNAC & GRAIN (2015), Os Usurpadores do Corredor de Nacala, Maputo. Disponível em <https://www.grain.org/article/entries/5136-os-usurpadores-de-terras-do-corredor-de-nacala>

<sup>33</sup> <http://www.ine.gov.mz/>

<sup>34</sup> Waterhouse, Rachel (1998), Women's Land Rights in Post-War Mozambique, Action Aid & University of Cape Tow, Maputo.

<sup>35</sup> KAARHUS, RANDI & STEFAAN DONDEYNE (2015), Formalização dos direitos fundiários com base na ocupação costumeira da terra: delimitação das comunidades e acesso das mulheres à terra na região centro de Moçambique, J. of Modern African Studies, 52, 2, Cambridge University Press.

respectivo terreno das áreas da comunidade” (Lei No. 19/97, Artigo 13).

Alguns estudos olham para as precondições de estruturação do poder pelas elites locais como o factor chave da secundarização dos direitos das mulheres, assim como dos conflitos em volta da governação e administração fundiária. Por exemplo, Fairbairn (2013)<sup>36</sup>, analisa as maneiras pelas quais as desigualdades internas podem moldar as aquisições de terras estrangeiras através de uma tipologia das fontes de poder que conferem as elites nacionais um papel privilegiado em relação aos investidores estrangeiros. O autor define cinco fontes de poder ao nível doméstico, a autoridade tradicional, a influência burocrática, acumulação histórica, conhecimento de negócios de base local e redes, e controle sobre a agenda do desenvolvimento. Por via disso, o autor conclui que a ênfase colocada por um lado, sobre as ações do estrangeiro/investidor enquadrando as aquisições de terras como neocolonialismo ou o imperialismo, e por outro lado, os defensores que olham estes investimentos como formas normais de actuação dos empresários, pode estar a ocultar a verdadeira raiz do problema que reside nas condições domésticas pré-existentes de desigualdade que condicionam o resultado dos investimentos. Esta abordagem assume um carácter determinista, no sentido em que, as condições estabelecidas pela sociedade patriarcal e as relações de poder social e político determinam as falhas existentes na governação e administração fundiária.

Não se pretende aqui contrapor as diferentes abordagens acima avançadas, pelo contrário, as mesmas constituem um contributo essencial para a compreensão dos grandes desafios da governação e administração fundiária. No entanto, fica claro que estudos mais empíricos que tragam evidências localizadas e que as mesmas sirvam de instrumento de advocacia para os diferentes segmentos defensores dos direitos da mulher são cruciais para mudar o actual cenário, em que a mulher é abordada em vários estudos científicos, porém o debate não avança para o plano de mudanças. Igualmente fique claro que a relevância académica das diferentes pesquisas no contexto nacional é inquestionável, no entanto, fica o desafio de transformar os diferentes estudos em instrumentos de mudança da sociedade. Fica igualmente claro que o lugar da mulher no actual debate da governação fundiária não deve ser o de objecto de estudo, mas sim, de sujeito activo e central na transformação da sociedade.

### 2.3. Abordagem de género nas políticas e programas governamentais

Depois de terem sido abordadas as limitações da legislação fundiária em relação aos direitos das mulheres e a importância de transpor-se a barreira de mera estatuição de igualdade de direitos entre mulheres e homens, as políticas e programas governamentais de governação e administração fundiária constituem um dos pontos de partida da transformação desejada.

Ao nível governamental após a aprovação da actual lei de terra, as instituições de tutela, organizações da sociedade civil, movimentos sociais, académicos, entre outros, envolveram-se em várias campanhas de divulgação da lei. As campanhas Terra 1 e 2, campanha nacional de cadastro de terras<sup>37</sup>, criação do Fórum Consultivo de Terras<sup>38</sup> e programas regionais de titularização da terra, são alguns exemplos de tais iniciativas.

Das várias iniciativas, o Millennium Challenge Corporation (MCC) foi uma das maiores no país. O MCC<sup>39</sup> é uma agência de ajuda americana criada pelo Congresso dos EUA em 2004 com um mandato para promover reformas de mercado livre nos países mais pobres do mundo. A MCC trabalha para alcançar esse objetivo, proporcionando bolsas (ou, pelo menos, a perspectiva de bolsas) aos países menos desenvolvidos para grandes

<sup>36</sup> Fairbairn, Madeleine (2013), *Indirect Dispossession: Domestic Power Imbalances and Foreign Access to Land in Mozambique*, International Institute of Social Study, Hague.

<sup>37</sup> <http://pt.rfi.fr/africa/20110926-campanha-nacional-de-cadastro-de-terras>

<sup>38</sup> <http://www.verdade.co.mz/component/content/article/9621-mocambique-cria-forum-consultivo-de-terras>

<sup>39</sup> AFSA & GRAIN (2015), *O ataque às leis fundiárias e das sementes: Quem impõe que mudanças na África?*, Espanha.

projetos que as duas partes identifiquem, em troca da adoção de reformas do mercado livre. Os projetos são implementados e supervisionados por agências conhecidas como Millennium Challenge Account (MCA).

Os diversos esforços de reforma fundiária do MCC na África procuraram consistentemente formalizar sistemas fundiários consuetudinários ou informais, definir e dividir terras com recurso a novas tecnologias de cartas cadastrais, atribuir títulos fundiários individuais, simplificar e facilitar a transferência de terras e promover e facilitar o investimento no agronegócio. A abordagem não consiste em contornar completamente as formas consuetudinárias de gestão de terras ou participação local. Em geral, a MCC integra elementos básicos das práticas locais para identificar e atribuir terras e, depois, estabelece formas transferíveis (ou seja, vendáveis) de títulos.<sup>40</sup>

No caso de Moçambique, para implementação deste programa o governo recebeu em 2007 um donativo de cerca de 500 milhões de dólares do MCC, que deveria ser usado em projectos de infraestruturas rodoviárias, abastecimento de água, bem como na agricultura e no ramo de acesso à terra nas províncias de Cabo Delgado, Nampula, Niassa (norte) e Zambézia, dos quais o governo aplicou 92% deste valor, cerca de 470 milhões de dólares. O programa foi encerrado em 2014 pelo facto de o governo não ter cumprido com as exigências do doador, a meio de escândalos de corrupção, particularmente na componente de infraestruturas.<sup>41</sup> Deste valor global orçamento, apenas para a informatização do Cadastro Nacional de Terra forma disponibilizados USD 39.1 milhões<sup>42</sup>, cujos resultados não são claramente conhecidos.

Não foi possível aceder o número total de títulos atribuídos pelo programa, no entanto, os mesmos eram maioritariamente títulos individuais para zonas rurais e municípios. No entanto, no seu boletim de Junho de 2012, refere que o programa atribui 17.480 DUATs dos quais 16.603 individuais em municípios e 877 em zonas rurais. Destes 10.205 foram para homens o que corresponde 61,7%, ao passo que apenas 6.321 foram para mulheres correspondentes a 38,3%.<sup>43</sup>

Uma das iniciativas associadas ao MCA, foi a Iniciativa para Terras Comunitárias (ITC), que através da KPMG Auditores e consultores SA, como gestora, desde Julho 2009 geriu o programa de delimitação de terras comunitárias nas províncias de Nampula, Niassa e Zambézia financiado pelo MCA. Igualmente a KPMG em parceria com o NRI – Instituto de Investigação dos Recursos Naturais da Universidade de Greenwich em Londres – Reino Unido, foi gestora do mesmo projecto nas províncias de Manica, Gaza e Cabo Delgado, cuja componente de terra foi financiado por um grupo de doadores liderados pelo Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Governo Britânico – DFID e incluía a Embaixada do Reino dos Países Baixos (RNE), a Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação (SDC), a Agência Irlandesa de Cooperação e Desenvolvimento (DCI), a Agência Sueca de Desenvolvimento e Cooperação Internacional (SIDA) e a Embaixada da Dinamarca (DANIDA).<sup>44</sup>

O programa já delimitou dezenas de títulos comunitários, no entanto, o seu relatório de avaliação de género constatou que apesar da maior participação de mulheres nas actividades dos projectos, os homens eram os mais envolvidos na tomada de decisão e treinamento. Os provedores de serviços tinham uma baixa capacidade de análise de aspectos de género e diversidade. Muitas vezes usavam critérios que excluem as mulheres em actividades de tomada de decisão. Como consequência, havia um fraco enfoque para as mulheres e grupos vulneráveis nos projectos da ITC e seus provedores de serviço. Existia igualmente uma fraca consulta comunitária e trabalho com grupos de mulheres.<sup>45</sup>

<sup>40</sup> Idem.

<sup>41</sup> <http://opais.sapo.mz/index.php/economia/38-economia/29023-governo-encerra-projecto-millennium-challenge-account.html>

<sup>42</sup> [http://www.aquashare.org.mz/docs/Programa\\_MCA\\_Aguas.pdf](http://www.aquashare.org.mz/docs/Programa_MCA_Aguas.pdf)

<sup>43</sup> MCA (2012), Millennium Challenge Account Boletim Moçambique, 6ª Edição, Maputo. Disponível em [http://www.mcli.co.za/mcli-web/news/2012/2012-1149/MCA\\_Mocambique\\_Boletim\\_Junho\\_2012.pdf](http://www.mcli.co.za/mcli-web/news/2012/2012-1149/MCA_Mocambique_Boletim_Junho_2012.pdf)

<sup>44</sup> KPM (2010), iTC- Experiências no processo de delimitação e demarcação de terras comunitárias, VF 1, KPMG Auditores e Consultores, SARL, Maputo.

<sup>45</sup> ITC (2010), Auditoria de Género, Natural Resources InstituteUK, Moçambique. Disponível em <http://www.itc.co.mz/lib/pdf/documents/iTC%20Auditoria%20de%20Genero%20-%20Port.pdf>

### 2.3.1. Programa Terra Segura e abordagem de género

O Programa de Registo e Regularização Sistemática de Terras, denominado de Terra Segura, é uma iniciativa do Governo de Moçambique lançada em 2015 pelo Presidente da República de Moçambique, formulada pelo Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural (MITADER) como resultado das principais prioridades definidas para o sector de administração de terras e visa contribuir para a implementação da Lei de Terras, para o registo dos direitos de uso e aproveitamento da terra dos cidadãos adquiridos segundo as normas e práticas costumeiras e em regime de boa-fé<sup>46</sup>. A particularidade deste programa é o facto de tratar-se de um programa quinquenal do governo, de maior grandeza na história de administração fundiária do país. No entanto, a informação referente aos montantes orçamentais alocados para o programa não é de domínio pública e a mesma não é facultada pela MITADER.

O mesmo tem como objetivo o registo dos direitos de uso e aproveitamento da terra dos cidadãos adquiridos por normas e práticas costumeiras e em regime de boa-fé, cuja meta é de titularização de 5 milhões de DUATs<sup>47</sup>, ou seja, 80 vezes mais do que o número total de títulos de DUTAS existentes no país em 2015 excluindo os RDUATs, que era de 62.160<sup>48</sup>. Curiosamente o programa tem como regiões alvo zonas de grande interesse económico onde a disputa pela terra é grande: i) Corredores e Zonas Espaciais de desenvolvimento (Nacala, Beira, Limpopo, Libombo); ii) Grandes Vales (Maputo, Limpopo, Búzi, Pungue, Zambeze, Licungo, Lúrio e Messalo); iii) imediações de grandes projectos de investimento; iv) Distritos com acesso aos mercados urbanos; v) Zonas fronteiriças (Malawi, Zâmbia, Zimbabwe, Africa do Sul e Swazilândia); vi) Zonas de reassentamento e ou de vulnerabilidade ambiental; vii) Zonas com incidência (actual ou potencial) de conflitos de terras; viii) Zonas de alta pressão demográfica e demanda da terra.

Da análise feita ao documento do programa constata-se que ao nível metodológico o mesmo segue as mesmas metodologias concebidas pelo governo e parceiros no âmbito de delimitação de parcelas individuais e comunitária em regime de boa-fé e segundo as normas e práticas costumeiras. Destacam-se a metodologia para a obtenção do RDUAT e a metodologia de Delimitação Comunitária (DelCom). Adicionalmente, ao nível de desenho o programa preconiza o envolvimento das autoridades locais - governos de Província e Distrito, autoridades Comunitárias, agentes para-legais, organizações da sociedade civil, organizações de base comunitária (sector privado, fundos de fomento, agências de promoção de investimento e desenvolvimento, instituições de ensino e investigação) e outros parceiros. Porém entrevistas feitas à organizações da sociedade civil e académicos revelam fraco ou quase inexistente envolvimento destes. Apenas sabe-se que o objectivo do programa é de atribuir em 5 anos, 5 milhões de DUATs.

Para um programa desta magnitude o Documento do Programa revela pouca elaboração, a sua estrutura assemelha-se a um simples projecto de desenvolvimento social. O documento não elabora sobre as estratégias a serem usadas para alcançar uma meta tão ambiciosa como a referenciada acima, não especifica as estratégias de promoção de um diálogo multisectorial e tão pouco alocação orçamental para o efeito. Em nenhuma parte do documento do programa vem referenciada a palavra género e tão pouco a abordagem de género. Trata-se mais de um documento político para responder aos problemas de usurpação de terra e conflitos de terra, que se tornaram fonte de críticas ao governo. A escolha de regiões de grande pressão pela terra e disputas entre investidores e comunidade, como por exemplo os corredores de desenvolvimento, vales das principais bacias hidrográficas do país, regiões onde se situam os megaprojectos, revela esta intenção do governo de mostrar que pretende reduzir tais focos de conflito.

Chama especial atenção o objectivo específico número quatro do programa ao referir que o programa pretende *“criar bases de desenvolvimento comunitário para o estabelecimento de parcerias com o sector*

<sup>46</sup> MITADER (2016), Documento do Programa Terra Segura, DNTF, Maputo.

<sup>47</sup> Idem.

<sup>48</sup> DNTF (2016), Cadastro Nacional de Terras – dados facultados pela DNTF, Maputo.

*privado e facilitar o acesso a terra em áreas seleccionadas*<sup>49</sup>. Este objectivo, associado a intenção de registo de cinco milhões de ocupações de parcelas de terra e sua introdução na base de dados do Sistema de Gestão de informação de Terras (SiGIT), no horizonte de cinco anos, revela a grande intenção de encontrar-se terras livres a serem alocadas aos investidores. O receio dos defensores da titularização de DUATs comunitários, em detrimento de individuais encontra evidência neste objectivo, o que pode considerar-se o uso da legalidade e políticas governamentais para legitimar a retirada de terras às comunidades, confinando-as nas parcelas a que efectivamente utilizam para práticas agrícolas. Nestes casos as comunidades podem perder direitos sobre as parcelas de terra em pousio, áreas de reserva familiar ou da tribo, áreas onde buscam água, áreas florestais, entre outras de uso comum.

Segundo o relatório do programa terra segura, em 2015 beneficiaram de registo e regularização sistemática de terras os distritos de Namaacha, Marracuene e Magude em Maputo, Chibuto e Manjacaze em Gaza, Inhassoro e Jangamo em Inhambane, Caia em Sofala e Mopeia e Mocuba na província da Zambézia. A meta fixada para cada distrito foi de 20.000 títulos o que totaliza 200.000 títulos. Em 2013/2014 foram também iniciadas actividades de RDUAT em 4 distritos, Manhiça na província de Maputo, Massingir na província de Gaza, Panda em Inhambane e Buzi em Sofala, onde foram registados e regularizados cerca 20.000 DUATs. No total dos distritos abrangidos pela actividade de registo e regularização das ocupações de terra (RDUAT) em 2014 e 2015 foram registadas cerca de 105.000 parcelas, perfazendo em termos cumulativos 350.000 parcelas<sup>50</sup>. No entanto estes dados são cumulativos e não segregados entre homens e mulheres, bem como as respectivas proporções por distritos. Pelo que, desconhece-se se os mesmos são dados técnicos ou políticos, porém em dois anos do programa não foi alcançada a meta anual de atribuição de 1 milhão de DUATs, pelo que, a meta de 5 milhões de DUATs é extremamente ambiciosa e a sua concretização pode significar atropelo dos mais elementares direitos das pessoas. Mais do que promover o direito ao DUAT de forma equitativa e efectiva, o programa pode violar tais direitos para responder a um objectivo político.

No âmbito de delimitação de terras comunitárias, no seu primeiro ano (2015), o Programa Terra Segura emitiu 31 certidões de delimitação de terras comunitárias, corresponde sensivelmente a uma área delimitada total de 863.337 ha. Segundo dados governamentais, foram beneficiadas cerca de 338.074 pessoas dos quais 166.700 ou seja cerca de 50% são mulheres. No entanto, estes dados não apresentam uma base fiável de sustentação, visto que não foram facultados dados segregados pelas regiões abrangidas, ou seja, se 166.700 mulheres foram beneficiadas deve haver informação que indique claramente em que distritos/comunidades se encontram estas mulheres, a proporção de homens e mulheres por distrito ou comunidade.

A questão da insuficiência de informação deve-se não só pelo facto de que não há informação, mas também ao facto de que a segregação dos beneficiários por género constituiu prioridade para o governo. O que importa é o número abrangido, a equidade não constitui critério fundamental. É importante salientar que quem toma decisões sobre questões de terra são Homens. Se por alguma razão uma mulher beneficiar foi através de uma escolha aleatória e não estrategicamente escolhida para ser beneficiária.

Ao nível de capital humano o programa contratou e treinou novos técnicos em metodologias e tecnologias de registo de ocupações de terra, gestão e administração de terras. Dos 34 técnicos formados apenas 12 foram mulheres, o que corresponde a 34%. O número de funcionários homens e mulheres na gestão e administração de terra, diz muito em torno da abordagem de género. Igualmente para além dos conteúdos técnicos inerentes a delimitação de terra como o mapeamento, georeferenciamento, Geographic information system (GIS), procedimentos legais, muitas das vezes as questões de géneros e normas consuetudinárias não fazem parte da grelha de treinamento. Como ver-se-á adiante, há províncias que tem 20 vezes mais funcionários homens envolvidos na administração de terra em relação a mulheres.

Adicionalmente, o processo de recrutamento destes funcionários não obedece uma abordagem de

<sup>49</sup> Idem.

<sup>50</sup> Idem.

género. A mulher para aceder a estes postos de trabalho competitivos e tidos como masculinos, por serem trabalhos de campo, deve ser duas vezes melhor que o homem para ser contratada. A elevada percentagem de homens na Administração fundiária não é um dado novo, visto que estes postos são tidos como postos de rendimentos altos, os quais maioritariamente são ocupados por homens, cabendo as mulheres o papel de serventes e secretarias e não em posições de gestão e tomada de decisões.

### 2.3.2. Políticas agrárias associadas a governação fundiária e abordagem de género

As políticas agrária influenciam directamente os direitos das mulheres a terra. Como se referenciou nas secções precedentes, o direito a terra não se limita ao acesso e uso, implica igualmente o controlo da mesma, a capacidade de herda-la, capacidade de decidir o que fazer com a terra, assim como de investir nela. Em Moçambique 81% da população economicamente activa está na agricultura, dos quais cerca de 64% são mulheres, cujo sector familiar explora cerca entre 9 a 15 milhões de hectares, dos cerca de 36 milhões de terras aráveis existentes<sup>51</sup>.

No âmbito do presente estudo duas políticas mereceram especial atenção, o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Sector Agrário (PEDSA) e o Plano Nacional de Investimento do Sector Agrário (PNISA). Segundo Vunjanhe & Adriano (2015)<sup>52</sup>, o PEDSA é um instrumento de harmonização do conjunto de estratégias do sector agrário e de definição de novas directrizes que orientam as intervenções estratégicas no sector agrário. Assim, o documento sintetiza as estratégias de intervenção contidas na Estratégia da Revolução Verde, nas Prioridades do Sector Agrícola, na Estratégia de Investigação, no Programa Nacional de Extensão, na Estratégia de Reflorestamento, no Plano Nacional de Florestas, na Estratégia de Irrigação, no Plano de Acção para a Produção de Alimentos, Estratégia e Plano de Acção de Segurança Alimentar e Nutricional, e no Plano Estratégico da Pecuária, entre outras. Igualmente o PEDSA estabelece uma ligação directa com as prioridades continentais do desenvolvimento agrário traduzidas no Programa Compreensivo para o Desenvolvimento da Agricultura em África (CAADP), com os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), e ao nível regional com a Política Regional da Agricultura, sigla em inglês (RAP), *Regional Policy on Agriculture*. Já o PNISA constitui o documento de operacionalização do PEDSA, ou seja, compreende programas e projectos específicos que visam operacionalizar as estratégias e prioridades definidas no PEDSA.

O PEDSA trata a questão de género como sendo transversal não sendo por isso elaborada, limita-se a fazer um diagnóstico das relações de poder entre homens e mulheres no sector agrário. O documento constata que:

*“As mulheres desempenham um papel chave na segurança alimentar e nutricional e na economia familiar, Contudo, as mulheres enfrentam grandes restrições para realizar as suas tarefas devido às relações de género existentes nas comunidades rurais. As mulheres têm um acesso e controlo limitado sobre recursos e serviços, nomeadamente a terra, os insumos, o crédito, a produção de culturas de rendimento, a criação de gado de médio e grande porte, os serviços de extensão, a informação, a capacitação, a tecnologia e o emprego. Para além disso, têm uma fraca participação nos órgãos de tomada de decisões sobre aspectos produtivos e económicos devido ao papel que socialmente e tradicionalmente lhes tem sido atribuído.”<sup>53</sup>*

Apesar de existir a Estratégia de Género do Sector Agrário<sup>54</sup>, bem como uma Unidade de Género

<sup>51</sup> MINAG (2013), Plano Nacional de Investimento do Sector Agrário – PNISA, MINAG, Maputo. Disponível em [http://fsg.afre.msu.edu/mozambique/caadp/Final\\_PNISA\\_Draft\\_Report\\_ver\\_08-4.pdf](http://fsg.afre.msu.edu/mozambique/caadp/Final_PNISA_Draft_Report_ver_08-4.pdf)

<sup>52</sup> Vunjanhe, Jeremias & Vicente Adriano (2015), Segurança Alimentar e Nutricional em Moçambique: um longo caminho por trilhar, CERESAN-UFRRJ/CPDA, Rio de Janeiro.

<sup>53</sup> MINAG, (2011): Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário – 2011-2020, Maputo. Disponível em <http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/pics/d130876.pdf>.

<sup>54</sup> MINAG (2015), Estratégia de Género do Sector Agrário, unidade de género, Maputo. Disponível em [http://fsg.afre.msu.edu/mozambique/caadp/MINAG\\_estrat%C3%A9gia%20de%20g%C3%A9nero%20MINAG.pdf](http://fsg.afre.msu.edu/mozambique/caadp/MINAG_estrat%C3%A9gia%20de%20g%C3%A9nero%20MINAG.pdf)

no Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar (MASA), cuja estratégia deveria constituir um instrumento de orientação para o desenvolvimento de políticas do sector agrário, bem como para uma planificação, orçamentação, implementação, monitoria e avaliação das actividades do Sector Agrário para uma abordagem de género mais pró-activa, tal facto não se reflecte quer no PEDSA, assim como no PNISA.

Outrossim, apesar de bem estruturados os objectivos específicos da estratégia de género, nomeadamente, i) assegurar que os planos, políticas, programas, estratégias e orçamentos promovam a equidade de género e reduzam as disparidades de género; b) contribuir para a integração da abordagem de género com base na observância de uma planificação de género no sector como um todo; c) definir princípios com perspectivas de género que orientem a elaboração, e análise de políticas, programas, estratégias, planos de acção, orçamentos, e metodologias, em todos os processos de desenvolvimento da agricultura; as evidências apontam para uma total ausência da Unidade de Género no PEDSA e PNISA.

O primeiro na sua abordagem de género não vai para além da transversalidade da questão de género, remetendo as estratégias específicas ao PNISA. No entanto, as cinco grandes componentes, para além dos 21 Programas e 62 Subprogramas constantes do PNISA não fazem referência a abordagem de género, e tão pouco a mesma está integrada nas respectivas estratégias. Os tais componentes são: (i) Melhoria da Produção e Produtividade, (ii) Acesso aos Mercados, (iii) Segurança Alimentar e Nutricional, (iv) Recursos Naturais, e (v) Reforma e Fortalecimento Institucional.

A abordagem de género, à semelhança do HIV/SIDA é tratada no pilar V referente a Reforma e Fortalecimento Institucional cuja prioridade é colocada no reforço de capacidade técnica, desenvolvimento e gestão de recursos humanos. Note-se que em 2013, o MINAG contava com um efectivo de cerca de cerca de 4.478 funcionários e agentes (sem contar o pessoal dos centros Zonais do Instituto de Investigação Agrária de Moçambique - IIAM), dos quais 578 encontram-se afectos as Direcções Nacionais (40.5% mulheres), 691 estão afectos às Instituições Subordinadas (40% são mulheres) e cerca de 3209 afectos às Direcções Províncias de Agricultura, incluindo os SDAE's (18.5% são mulheres)<sup>55</sup>.

Especificamente no âmbito de género este pilar limita-se a afiançar como seu objectivo o de assegurar operacionalização das estratégias sobre os Assuntos Transversais da Função Pública (HIV/SIDA, Deficiência, e Género), sem com isso elaborar sobre tais estratégias. Por outro lado, nas restantes quatro grandes componentes precedentes, (i) Melhoria da Produção e Produtividade, (ii) Acesso aos Mercados, (iii) Segurança Alimentar e Nutricional e (iv) Recursos Naturais, não estão inseridas acções estratégicas que mostrem que tais intervenções vão resultar em uma maior equidade de género.

No plano orçamental, com um valor global das necessidades financeiras na ordem de 119,114.5 bilhões de meticais (cerca de USD 2 bilhões), dos quais somente 21% em 2013, estavam assegurados pelos parceiros de cooperação para o período de implementação do PNISA, a lógica orçamental não ilustra o montante a ser alocado para questões transversais. Deste orçamento global a componente V, na qual vem referenciada a questão de género como transversal à semelhança do HIV/SIDA e deficiência, o valor alocado situa-se na ordem de 1,286 bilhões de meticais (cerca de USD 18 milhões), o que corresponde a 2,4% do orçamento global. Assim sendo, dos 2,4% apenas uma pequena porção poderá ser alocada para a promoção da igualdade e equidade de género<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> MINAG (2013), Plano Nacional de Investimento do Sector Agrário – PNISA, página 72, MINAG, Maputo. Disponível em [http://fsg.afre.msu.edu/mozambique/caadp/Final\\_PNISA\\_Draft\\_Report\\_ver\\_08-4.pdf](http://fsg.afre.msu.edu/mozambique/caadp/Final_PNISA_Draft_Report_ver_08-4.pdf)

<sup>56</sup> Idem, pag. 80.

### 3. A SITUAÇÃO DOS DIREITOS DA MULHER A TERRA AO NÍVEL NACIONAL: O QUE OS DADOS ADMINISTRATIVOS REVELAM?

O exercício de análise de dados administrativos fundiário no contexto Moçambicano mostra-se ser uma tarefa complexa para diferentes pesquisadores e interessados. Esta informação é tratada como segredo de estado, mesmo não existindo uma base legal que o fundamente. A Direcção Nacional de Terras e Florestas (DNTF)<sup>57</sup>, actualmente sob tutela do Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural (MITADER), tem o mandato de coordenar e administrar o cadastro nacional de terra.

A Lei nº 19/97 (Lei de Terras), nos números 1 e 2 do artigo 5, limita-se a definir o cadastro nacional de terra, sem preconizar os mecanismos do seu acesso e princípios gerais de transparência. Igual cenário constata-se no Regulamento da Lei de Terra. O legislador não salvaguardou os princípios da transparência na administração fundiária, assim como de acesso a informação. Com a aprovação da Lei n.º 34/2014, Lei do Direito à Informação, e o respectivo regulamento, esperava-se uma alteração na postura das entidades públicas no provimento de informação de interesse do cidadão, incluindo o cadastro nacional de terras, porém, tal mudança não se tem verificado. Eventualmente, uma alteração requereria grande pressão pela sociedade civil.

Há um conjunto de teorias em volta da disponibilização pública dos dados do cadastro nacional de terra. Se inicialmente o problema residia na fraca sistematização dos dados, com recursos a pacotes e aplicativos informáticos, hoje, o grande problema reside no tipo de informação a ser disponibilizada. Uma das fontes em anonimato refere que a disponibilização pública da informação contida no cadastro nacional de terra iria expor altos dirigentes que detêm muitos títulos de terra sobre grandes extensões e muitas destas terras são ociosas<sup>58</sup>. Por outro lado, com esta informação tornada pública facilmente seriam rastreados casos de corrupção, clientelismo e conflito de interesses de altos dirigentes e funcionários envolvidos na administração fundiária.

Para que se tenha uma ideia, qualquer pesquisador ou pessoa nacional e estrangeira, interessada em informação contida no cadastro nacional de terra deve enviar uma carta ao Director Nacional de Terras e Florestas explicitando o objectivo e o tipo de informação solicitada; a carta pode ser respondida com brevidade, no entanto, a disponibilização da informação pode levar três meses ou mais, e quando disponibilizada a informação chega incompleta como resultado da censura. Nos apêndices apresenta-se o questionário enviado a DNTF, que levou dois meses a ser respondido de forma incompleta e sem uma base sólida de sustentação da informação facultada.

No âmbito da presente pesquisa, em relação aos dados administrativos foram analisados dois indicadores fundamentais: i) os direitos sobre a terra documentados e não documentados a nível nacional (percentagem de homens e mulheres com DUAT) e ; ii) distribuição percentual de funcionários homens e mulheres envolvidos directamente na administração fundiária ao nível nacional.

#### 3.1. Direitos sobre a terra documentados e não documentados

O Cadastro Nacional de Terra até Dezembro de 2015, revela a existência em Moçambique de 62.262 títulos de terra, dos quais 96,6% são detidos por pessoas singulares, 3,3% por pessoas colectivas e 0,16% correspondente a 102 títulos pertencem as comunidades. Estes dados não incluem os RDUATs, adquiridos segundo o preconizado nas alíneas a) e b) do artigo 12 da Lei de Terras<sup>59</sup>. Estes dados não incluem os registos

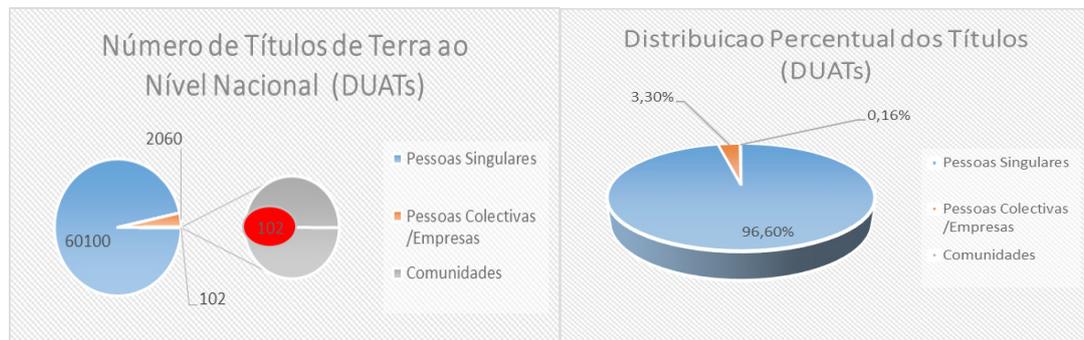
<sup>57</sup> <http://faolex.fao.org/docs/pdf/moz121503.pdf>

<sup>58</sup> Entrevista com Funcionário Sénior do MITADER, 27 de Julho de 2016.

<sup>59</sup> A Lei de Terra nas suas alíneas a) e b) do artigo 12, reconhece os direitos costumeiros para salvaguardar os interesses das comunidades locais ao referir que o direito de uso e aproveitamento da terra é adquirido por: a) ocupação por pessoas singulares e comunidades locais, segundo as normas e práticas costumeiras no que não contrariem a Constituição; b) ocupação por pessoas singulares nacionais que, de boa fé, estejam a utilizar a terra há pelo menos dez anos.

## DIREITOS DAS MULHERES À TERRA NO CONTEXTO DA PLURALIDADE DE DIREITOS: O CASO DE MOÇAMBIQUE

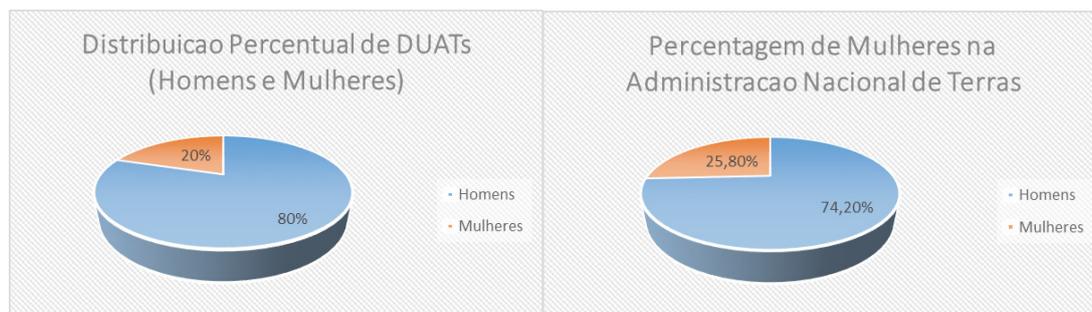
feitos no âmbito do Programa Terra Segura durante o segundo semestre de 2015, cujos lançamentos não consta da base de dados ainda.



Fonte: DNTF (2016), Cadastro Nacional de Terras

Apesar de ter sido solicitada a discriminação destes títulos por províncias, tal informação não foi facultada, porém a olhar pela número de títulos individuais pode se aferir que maioritariamente estes encontram-se nas províncias de Maputo Cidade e Maputo Província, associados a habitação. Igualmente não foi possível aferir a dimensão de hectares de terra correspondentes a cada grupo de DUATs, por exemplo, as empresas e comunidades podem deter cerca de 4% de títulos, porém pode se dar o caso que tais títulos correspondam a mais hectares de terra que os individuais.

Em relação a distribuição percentual de títulos individuais por género, constata-se que mulheres são detentoras de apenas 20% de títulos ou seja 12.029 títulos, contrariamente aos homens que detém 80% de títulos de terra o que corresponde a 48.116 títulos, segundo o Cadastro Nacional de Terras. Cenário similar consta-se em relação ao número de funcionários envolvidos na administração fundiária, onde 25,8% são mulheres e 74,2% são homens, ou seja, o número de homens na administração nacional de terras corresponde ao triplo do número de mulheres. No entanto, não foi facultada nenhuma informação em relação a distribuição destes títulos por províncias, o que permitiria analisar as variações por regiões.



Fonte: DNTF (2016), Cadastro Nacional de Terras

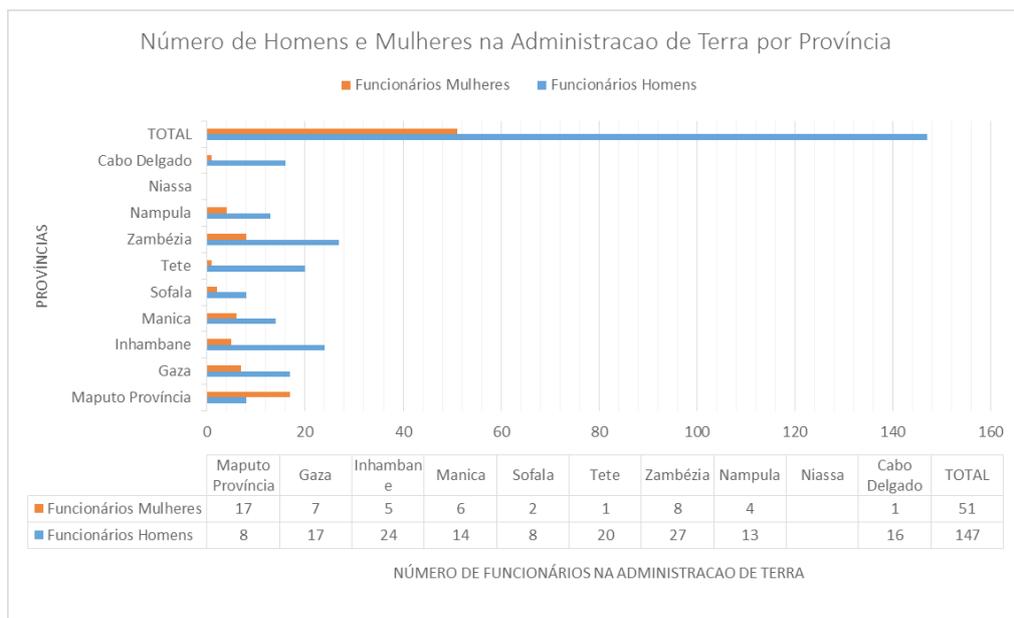
### 3.2. Funcionários na administração fundiária

A discrepância entre o número de homens e mulheres envolvidos na administração fundiária é gritante em algumas províncias comparativamente a outras. Os dados dos gráficos abaixo revelam que as províncias de Cabo Delgado e Tete são os extremos, em que para cada mulher existem mais de 15 funcionários homens. Ao nível nacional verifica-se que o número de homens corresponde ao triplo do número de mulheres envolvidas na administração de terras, ou seja, 74,2% homens e 25,8% mulheres. Vale lembrar que há uma relação directa entre o número de mulheres na administração fundiária e a promoção dos direitos da mulher a terra, particularmente no processo de titularização por via de

## DIREITOS DAS MULHERES À TERRA NO CONTEXTO DA PLURALIDADE DE DIREITOS: O CASO DE MOÇAMBIQUE

programas governamentais.<sup>60</sup>

Importa realçar que a maior proporção de homens para mulheres nos serviços de administração de terras do estado está em áreas rurais, que é onde o desafio de melhorar os direitos das mulheres é maior. O equilíbrio é melhor na Província de Maputo onde o número de mulheres é o dobro em relação aos homens, mas nas zonas rurais é onde as mulheres enfrentam uma maior discriminação e onde é necessária uma acção mais proactiva. No entanto ao nível da administração fundiária os homens são mais dominantes nos serviços de administração da terra.



Fonte: DNTF (2016), Cadastro Nacional de Terras

<sup>60</sup> Vale lembrar que o número de funcionários em referência são apenas os que trabalham nos serviços de geografia e cadastro a nível nacional e provincial. Estes dados não incluem, por exemplo, os extensionistas e demais funcionários das direcções provinciais de agricultura.

#### 4. RESULTADOS DOS ESTUDOS DE CASOS: COMUNIDADES ILHA JOSINA, NAMINA E LIMITE

*“É mais fácil para um camponês produzir alimentos para o consumo, do que, trabalhar para um latifundiário e da renda obtida adquirir alimentos para o consumo”<sup>61</sup>, José Negrão (1956-2005)”*

A hipótese de partida do presente estudo foi de que, os direitos das mulheres à terra em Moçambique são substancialmente fracos comparados aos homens, mesmo as comunidades como um todo, têm um usufruto inadequado de seus direitos coletivos sobre a terra. Os dados administrativos nacionais nas secções precedentes revelam que a mulher apenas detém 20% de títulos de terra ao nível nacional, outrossim, os homens correspondem ao triplo de mulheres envolvidas directamente na administração fundiária.

Por outro lado, a hipótese refere que apesar de a lei reconhecer a igualdade de direitos entre homens e mulheres, a implementação de políticas e programas governamentais dão uma atenção inadequada ao fortalecimento dos direitos da mulher, eventualmente, pelo facto dos tomadores de decisão não terem informação completa sobre a situação. Constatou-se que programas governamentais como o PEDSA e o PNISA limitam-se a tratar a questão de género como sendo transversal não sendo por isso elaborada, limita-se a fazer um diagnóstico das relações de poder entre homens e mulheres no sector agrário. Igualmente constatou-se que apesar de existir a Estratégia de Género do Sector Agrário<sup>62</sup>, bem como uma Unidade de Género no Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar (MASA), cuja estratégia deveria constituir um instrumento de orientação para o desenvolvimento de políticas do sector agrário, bem como para uma planificação, orçamentação, implementação, monitoria e avaliação das actividades do Sector Agrário para uma abordagem de género mais pró-activa, tal facto não se reflecte quer no PEDSA, assim como no PNISA. As abordagens de género na foram integradas nas directivas estratégicas do sector agrário, assim como na alocação orçamental do PNISA.

Uma análise da situação de direitos das mulheres em comunidades específicas permite colher dados empíricos que sirvam de base para um debate mais profundo e influenciador dos tomadores de decisão. A escolha das comunidades Ilha Josina, Namina e Limite, nas províncias de Maputo e Nampula respetivamente, tinha em vista buscar esta realidade empírica em comunidades matrilineares patrilineares.

##### 4.1. Características das comunidades em estudo

A Comunidade Ilha Josina, aldeia de Maguiguane, localiza-se no Distrito de Manhíça, Província de Maputo. O número total de habitantes é de cerca de 2800 pessoas. A escolha da mesma deve-se ao facto de ser uma comunidade patrilinear, é uma das comunidades que beneficiou do “Programa Terra Segura” do Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural, que visa atribuir em 5 anos, cerca de 5 milhões de DUATs<sup>63</sup>. A escolha da Comunidade Ilha Josina constitui uma oportunidade de analisar o impacto de políticas governamentais no acesso à terra pelas mulheres, particularmente no indicador referente ao *número percentual de homens e mulheres com reconhecimento formal do direitos a terra e os mecanismos deste reconhecimento*, ou seja, a relação de poder entre homens e mulher em acederem a estas oportunidades tendo em conta a estruturas sociais comunitárias existentes na gestão fundiária.

Namina foi escolhida no contexto da enorme pressão sobre a terra em virtude de Moçambique ser alvo de grandes investimentos em agronegócio, mineração e hidrocarbonetos, o que coloca em causa os direitos das comunidades em relação ao acesso, controlo, uso e aproveitamento da terra. A comunidade

<sup>61</sup> José Negrão citado por Isabel Casimiro, em uma apresentação subordinada ao tema “situação das mulheres no acesso à terra e meios de produção: o caso de Moçambique”, feita durante a III Conferência Internacional Camponesa sobre Terra realizada em 01 e 02 de Outubro na Cidade de Maputo, organizada pela União Nacional de Camponeses (UNAC).

<sup>62</sup> MINAG (2015), Estratégia de Género do Sector Agrário, unidade de género, Maputo. Disponível em [http://fsg.afre.msu.edu/mozambique/caadp/MINAG\\_estrat%C3%A9gia%20de%20g%C3%A9nero%20MINAG.pdf](http://fsg.afre.msu.edu/mozambique/caadp/MINAG_estrat%C3%A9gia%20de%20g%C3%A9nero%20MINAG.pdf)

<sup>63</sup> <http://www.jornalnoticias.co.mz/index.php/sociedade/44581-programa-terra-segura-cinco-milhoes-de-duat-s-serao-emitidos-ate-2019>

Namina localiza-se no Distrito de Mecuburi, Província de Nampula e faz parte do Corredor de Nacala, uma das regiões de maior conflito de terra entre comunidades e empresas. O número total de habitantes da comunidade é de aproximadamente 1850 pessoas. Esta comunidade foi capaz de resistir a concessão de suas terras para implantação de plantações florestais de eucalipto e pinheiro pela Empresa Lúrio Green Resources, mantendo a sua lógica de ocupação de espaços e sistemas de tomada de decisões sociais. Não se pretende estudar as formas de resistências, nem as pré-condições que ditaram tal resistência, mas sim compreender a situação dos direitos a terra das mulheres tendo em conta a estrutura de organização social e gestão da terra. Porém, o facto de ter resistido a entrada de um investimento, abre possibilidade para a compreensão de aspectos diferenciadores de organização social na gestão fundiária comparativamente à outras comunidades, assumindo que as comunidades são heterogêneas, porém não são estruturas isoladas.

A Comunidade de Limite localiza-se no Posto Administrativo de Mutuali, distrito de Malema, Província de Nampula. Tem uma população de cerca de 1300 pessoas. Esta comunidade tem a particularidade de ter recebido famílias cujas terras foram usurpadas pela empresa Agromoz. Por outro lado, uma vez que esta comunidade localiza-se na fronteira entre as províncias de Zambézia e Nampula, tem a particularidade de algumas famílias terem se instalados em antigas machambas colónias logo após a independência, o que a luz da Lei de Terras (Lei nº 19/97, de 1 de Outubro)<sup>64</sup>, as mesmas adquiram o Direito de Uso e Aproveitamento da Terra, através do Direito por Ocupação. Outrossim, a comunidade apresenta um grande potencial para a compreensão específica dos mecanismos comunitários de acolhimento de outras famílias e o processo de tomada de decisão na atribuição de terras para habitação, machambas, etc.

#### 4.2. Características gerais de amostras

Para além de recolha e análise de dados qualitativos ao nível das comunidades, através de entrevistas semiestruturadas, discussões de grupo, observação directa e histórias de vida, foram igualmente administrados inquéritos com objectivo de colher informação quantitativa. Assim, como revela a tabela abaixo, foram inqueridas no seu todo 72, das quais 21 homens correspondente a 24% e 51 mulheres o que corresponde a 76% do tamanho da amostra.

Local	Instrumento de Recolha de Dados	Homens	%	Mulheres	%	Total
Limite (Malema)	Inquéritos	7	44%	9	56%	16
Namina (Mecuburi)	Inquéritos	9	41%	13	59%	22
Ilha Josina(Manhiça)	Inquéritos	5	15%	29	85%	34
Total		14	24%	42	76%	72

Em relação a média de idade dos inqueridos nas três comunidades tem um intervalo entre 40 a 45 anos de idade, sendo a maioria casados em regime de união de factos totalizando 56 pessoas entre 72 inqueridas. A maior parte dos inqueridos vive na comunidade há mais de 10 anos, ao passo que apenas 3 dos inqueridos vivem nas comunidades entre 1 a 2 anos. Por outro lado, a maior parte dos entrevistados tem em média entre 3 a 5 filhos e a menor parte tem entre 1 a 2 filhos. Vejam-se detalhes na tabela abaixo:

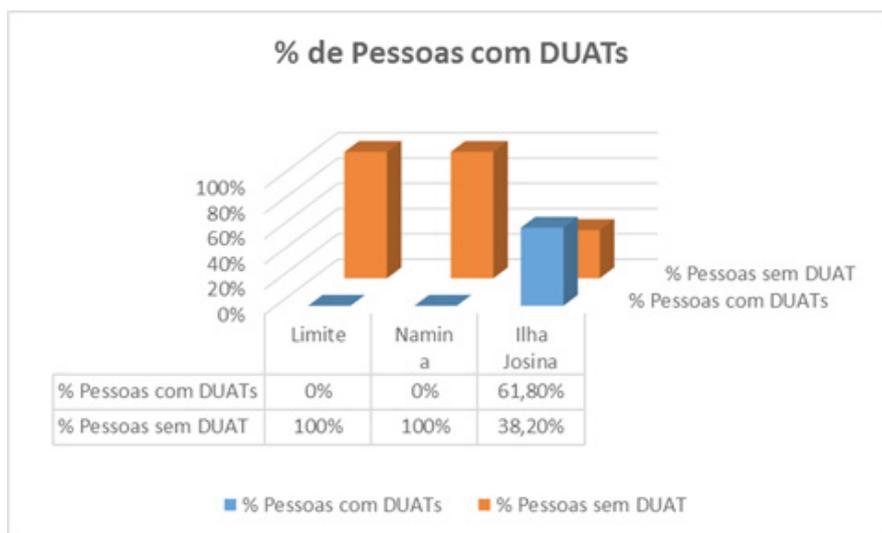
<sup>64</sup> [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:sbEYXIJdNQJ:www.salcaldeira.com/index.php/en/component/docman/doc\\_download/183-lei-n-19-1997-lei-de-terra+&cd=19&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=mz&client=safari](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:sbEYXIJdNQJ:www.salcaldeira.com/index.php/en/component/docman/doc_download/183-lei-n-19-1997-lei-de-terra+&cd=19&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=mz&client=safari)

## DIREITOS DAS MULHERES À TERRA NO CONTEXTO DA PLURALIDADE DE DIREITOS: O CASO DE MOÇAMBIQUE

Distrito	% dos Inqueridos		Média de Idade	Estado Civil dos Inqueridos				Anos de vivência na Comunidade				Número de filhos		
	Homem	Mulher		Solteiro	Casado	Viuvo	Divorciado	1 a 2 Anos	3 a 5 Anos	6 a 10 Anos	Mas de 10 anos	1 a 2	3 a 5	Mas de 5
Limite	43,75%	56,25%	45 Anos	0	14	0	2	0	3	1	12	3	9	4
Namina	40,90%	59,10%	40 Anos	1	17	2	2	2	1	3	16	3	7	8
Ilha Josina	14,70%	85,30%	41 Anos	0	25	7	2	1	2	1	30	6	17	10

### 4.3. Direitos sobre a terra documentados e não documentados (percentagem de homens e mulheres com títulos de DUAT

Analisar a situação de homens e mulheres em relação à posse de título de terra em comunidades específicas é fundamental para a compreensão do reconhecimento legal dos seus direitos a terra. Nas três comunidades verifica-se que na região norte, nas comunidades de Limite e Namina, nenhuma das pessoas inqueridas tem o título de terra (DUAT), contrariamente a região sul do país onde 61,8% das pessoas inqueridas possuem DUAT. Tal constatação encontra explicação pelo simples facto da comunidade de Ilha Josina ter se beneficiado em 2014 do Programa Terra Segura, que permitiu a legalização de algumas parcelas de terra. Em condições normais, em comunidades por onde não passaram programas específicos governamentais ou de ONGS de titularização da terra, as famílias não possuem um DUAT.



Para o presente estudo dada a natureza das amostras não foi possível aprofundar a relação de homens e mulheres com DUAT que permitisse emitir uma opinião fundamentada, sob pena de incorrer ao erro. A conclusão fundamental é de que nas zonas rurais a obtenção de DUATs quer individuais, assim como colectivos tem uma ligação com programas governamentais ou com intervenções de ONGs específicas, não foram encontrados membros das comunidades que individualmente solicitaram DUATs. Ao passo que os programas governamentais promovem fundamentalmente DUATs individuais, já os das organizações da sociedade civil contrariamente promovem DUATs comunitários. Em ambos está ausente uma abordagem estruturada de género.

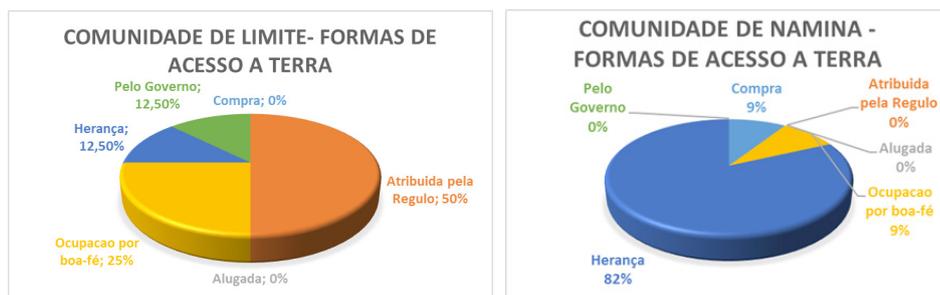
#### 4.3.1 Formas de ocupação de espaço

Não basta apenas compreender a percentagem de homens e mulher com títulos de terra, porque isso apenas indica-nos os direitos formais sobre a terra. É fundamental a compreensão dos direitos informais

sobre a terra e acima de todo, onde residem as fontes de poder sobre a terra, ou seja, quem tem o poder de atribuir a terra em uma determinada comunidade, assim como as diferentes formas que as pessoas encontram para ter o acesso e uso da terra. Para o efeito do presente estudo definimos 6 formas de obtenção de acesso e uso da terra: compra, aluguer da terra, atribuição pelo governo, atribuição pelo régulo ou autoridades tradicionais, herança e atribuição por familiares e por último, a ocupação por boa-fé reconhecida e promovida pela Lei de Terras de Moçambique.

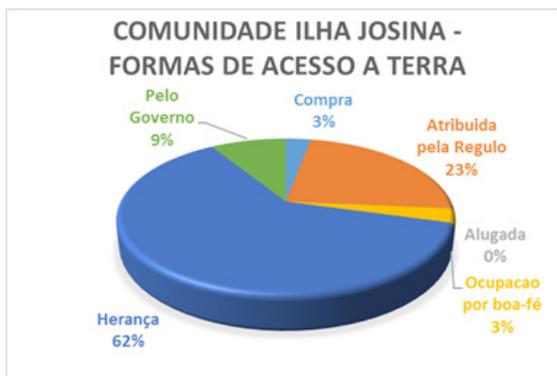
Os líderes comunitários desempenham um grande papel nas comunidades rurais no que concerne a distribuição de terra, quando uma família chega na comunidade vinda de uma outra aldeia, quem atribui terra é o líder comunitário e é este líder comunitário que facilita o processo de consultas comunitárias quando os grandes investidores chegam as comunidades a procura de terra. Nestes espaços as mulheres tem o papel de legitimar e não defender os direitos das comunidades. As discussões em grupo revelaram que o que o homem diz não deve, de modo algum, ser reprovado por uma mulher porque o homem tem a ultima palavra.

Os dados revelam que há pesos diferenciados nas formas de obtenção do acesso a terra, porém são predominantes três formas principais: herança, concessão pelo régulo e ocupação por boa-fé. Na comunidade de Limite, no distrito de Malema a principal forma de acesso a terra é através da atribuição pelo régulo local, cerca de 50% dos entrevistados foram atribuídas suas parcelas pelo régulo local, seguida de 25% por ocupação por boa-fé, 12,5% atribuída pelo governo e por último, 12,5% obtida através de herança. Nesta comunidade o poder de concessão de terra está centralizado num régulo, que por sinal é homem e tomados decisões centrais em relação a posse de terra.



Ao nível da comunidade de Namina, a principal forma de acesso a terra foi através da herança que representa 82%, contra 9% derivada da compra de terra e 9% por via da ocupação por boa-fé. Esta fonte de poder que reside na família, por via da herança, pode explicar a capacidade da comunidade de ter resistido a entrada a tentativa de usurpação de suas terras pela empresa Lúrio Green Resources, que tentou usurpar cerca de 1.000 hectares de terra para o plantio de eucalipto e pinheiro. Os régulos são usados como instrumento das empresas para facilitar a concessão de terra, como constata-se na comunidade de Limite em que um dos régulos facilitou a concessão de mais de 3.000 hectares de terra a empresa Agromoz, pois o mesmo detém grande poder em relação a concessão de terra. Estes factores não são de forma alguma os principais e tão pouco únicos, conducentes a usurpação de terras, mas os mesmos podem ter contribuído na forma como as comunidades posicionaram-se e se posicionam.

Por último, na comunidade Ilha Josina, patrilinear, a principal forma do acesso a terra é pela via de herança 62%, seguida de atribuição pelo régulo 23%, pelo governo 9% e por último a compra e ocupação por boa-fé 3%. A ocupação por boa-fé é bastante reduzida, eventualmente devido a densidade populacional desta região, proximidade a capital do país (cerca de 90 km), o que faz com que não existam terras livres onde por boa-fé pessoas interessadas possam ocupar.



As formas de ocupação de terra nas três comunidades apesar de diferirem em termos proporcionais, as mulheres em ambas encontram-se em situações desfavoráveis, mesmo nas comunidades matrilineares. O poder tradicional está é detido pelos homens e quanto a herança, mesmo em sociedades matrilineares a palavra final cabem aos irmãos mais velhos e tios que acabam ficando com as melhores áreas produtivas. A mulher não pode decidir em relação a venda o aluguer das parcelas de terra, mesmos as viúvas apesar de decidirem sobre o que fazer na terra, muitas das vezes a terra herdada é marginal, pouco produtiva e de dimensões reduzidas comparativamente as detidas pelos homens.

#### 4.4. Uso da terra agrícola e não agrícola

Em relação ao uso de terra agrícola e não agrícola, o estudo constatou que em média as pessoas apenas tem uma área residencial, excepto os homens casados com duas ou mais mulheres, em média tem entre 2 a 3 parcelas de terra destinadas a agricultura. No entanto, as mulheres viúvas e divorciadas tem menos parcelas agrícolas (1 a 2) que as mulheres casadas, no entanto as mesmas como veremos nas secções que se seguem são as que de forma mais independente toma decisões em relação a o que produzir, o que vender, venda ou atribuição de sua parcela de terra. A tabela abaixo revela igualmente que nas áreas em estudo a agropecuária não é muito praticada daí a não indicação de áreas de pastos, assim como, as comunidades não dão muita importância às áreas colectivas como a de busca de lenha e recursos florestais. A tabela abaixo ainda revela que a maior parte dos inqueridos partilha a sua terra, muitos dos quais a pessoa com que partilham a terra é do sexo masculino, a excepção verificada é de mulheres divorciadas e viúvas.

Distrito	Número Médio de Parcelas de Terra por Família					Partilha da Terra		Partilha com Homem / Mulher	
	Residencial	Agrícola	Comércio	Pastagem	Colecta de Lenha	Sim	Não	Homem	Mulher
Limite	1	2,6	0,3	0,25	1	87,50%	12,50%	57%	43%
Namina	1	2	0,09	0	1	77%	13%	62,50%	27,50%
Ilha Josina	1	2,5	0	0	1	73,50%	73,50%	76,90%	23,10%

Em relação ao processo de tomada de decisão, mais de 70% dos homens inqueridos tomam decisões sozinhos em relação a finalidade da terra, ao passo que as mulheres inqueridas responderam que as decisões são tomadas colectivamente com seus esposos, a excepção foi das mulheres viúvas e divorciadas que de facto tem poder sobre a terra em todas as comunidades, mas a referida terra herdada em muitos casos não é a mais produtiva ou não está estrategicamente localizada, por exemplo, junto aos rios e baixas que permitam o cultivo da segunda época.

Comunidade	Tomada de decisão sozinho sobre a terra		Com homem ou mulher	
	Sim	Não	Homem	Mulher
Limite	18,75%	81,25%	57%	43%
Namina	45%	55%	73%	27%
Ilha Josina	32,30%	67,70%	75%	25%

#### 4.5. Segurança da posse de terra no contexto de regimes- jurídicos pluriactivos

Em relação a segurança da posse de terra constata-se que a maior parte dos inqueridos sentem-se seguros na sua terra, menos de 10% apontaram para a possibilidade de serem expulsos da sua terra, cujo actor principal de tal expulsão seria o governo, ou seja, o governo é visto como uma das ameaças para perda de terra por essas pessoas. No entanto, questionados se apresentariam queixa em caso de expulsão, na aldeia Limite 87,5% disse que apresentaria queixa, 100% na comunidade de Namina e 94,2% na comunidade de Ilha Josina. A maioria dos inqueridos (86% Limite, 95,5% Namina e 68% Ilha Josina), referem que apresentariam queixa a autoridade local em caso de expulsão, sendo que menos de 10% disse que apresentaria queixa à autoridades locais governamentais. Assim, pode concluir-se que a principal fonte de poder de resolução de problemas reside nas autoridades tradicionais locais, as quais maioritariamente são constituídas por homens.

Comunidade	Alguem pode expulsar-lhe?		Se fosse expulso apresentaria queixa?		A quem apresentaria queixa?				Genero da Pessoa	
	Sim	Não	Sim	Não	Familiar	Governo	Autoridade Local	Outros	Homem	Mulher
Limite	6,25%	93,75%	87,50%	12,50%	0%	14,00%	86%	0%	93%	7%
Namina	9%	91%	100%	0%	0%	4,50%	95,50%	0%	100%	0%
Ilha Josina	5,80%	94,20%	97%	3%	3%	29%	68%	0%	97%	3%

As discussões em grupo em sociedades matrilineares revelaram que as mulheres não são envolvidas na tomada de decisão no que concerne a terra e outras decisões que são bastante importantes para a família. Esta perda de direitos começa na sua família e perpetua-se por toda a vida dela. Mesmo em situações onde as sociedades são matrilineares, quem toma decisão são os irmãos da mulher e não necessariamente ela. Ela apenas cumpre ordens e vai gravando que a terra que é do seu pai é dela e posteriormente quando esta casa e forma família, acha que a terra que é do seu marido é sua até que se prove o contrário. É procedendo desta forma que muitas famílias só despertam quando o homem morre, e perdem a terra e todos os bens, e finalmente dão conta que afinal o que era dele não necessariamente era da mulher, ficando na dependência da boa vontade de cada família como proceder depois da morte do cônjuge.

Em regiões patrilineares como um todo, a mulher não tem direito a terra em casa dos pais por que esta é mulher, um dia vai casar e vai deixar a terra, a mesma mulher quando casa não tem direito de registar a terra em seu nome porque a lei costumeira manda que a terra seja registada em nome do homem que é chefe de família. Quando o homem morre, geralmente, esta mulher é expulsa pelos familiares do marido porque a terra não lhe pertence. Esta mulher recomeça o novo ciclo e vai ao Líder tradicional onde é cedida um pedaço de terra dada a título de empréstimo. A insegurança da mulher quanto ao acesso e posse de terra é contínua, é um ciclo de insegurança. Enquanto isto acontece a mulher, o homem pode herdar a terra dos pais porque vai casar e trazer a mulher para a casa dos pais, pode registar a terra da família em seu nome quando esta casa e pode casar uma nova mulher e trazer para a terra onde vivia com a mulher falecida. O homem nunca perde o direito a terra, pode herdar a terra dos pais e manter sobre a sua custódia que depois é transferida para o seu filho homem.

## DIREITOS DAS MULHERES À TERRA NO CONTEXTO DA PLURALIDADE DE DIREITOS: O CASO DE MOÇAMBIQUE

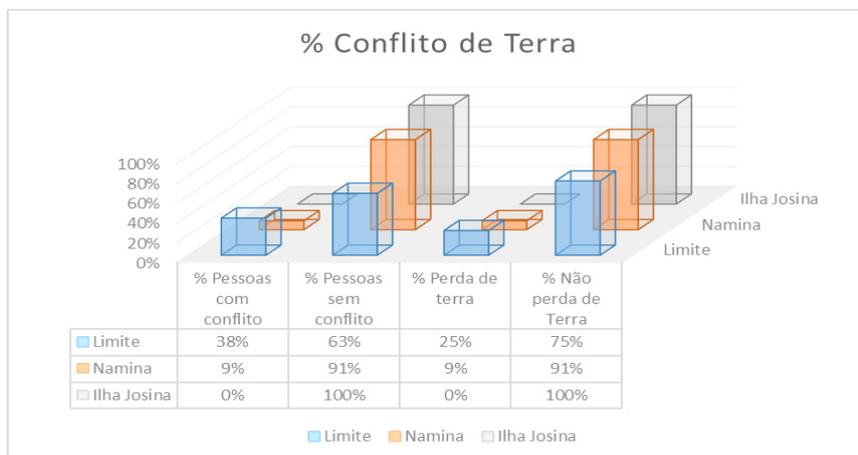
O poder local está na mão dos homens e mesmo em situações em que neste órgão de tomada de decisões estão algumas mulheres, elas não se opõem as decisões dos homens pelo contrário legitimam as decisões tomadas pelos homens com medo de retaliação ou perda do cargo. Se uma mulher perde a sua terra raramente denuncia porque o local onde vai denunciar estão lá apenas homens ou porque esta acha que as autoridades locais têm direito de lhe tirar a terra porque, presumivelmente, está escrito na lei de terra que a terra pertence ao Estado.

### 4.6. Género e direitos de propriedades

A tabela abaixo rela que a maior parte dos inqueridos partilha o uso das parcelas de terra, a maioria com alguém do sexo masculino, no caso o esposo. No entanto, apesar da maior parte de decisões como o que produzir, venda de produtos e o destino da produção, verifica-se que em relação a alocação de terras a terceiros, assim como a sua venda, as decisões são tomadas de forma individual pelo homem. Ou seja, apesar da mulher poder partilhar a terra, fazer uso da mesma, esta não tem o mesmo poder em relação a sua venda ou alocação a terceiros. A excepção são as mulheres viúvas divorciadas que podem tomar tais decisões individualmente.

### 4.7. Conflitos de terra

Em relação a conflitos de terra, o estudo revela que as comunidades da região norte do país estão mais envolvidas em conflito de terra comparativamente as do sul do país. O número mais alto de conflitos de terra verifica-se na comunidade de Limite, onde 38% dos inqueridos estão ou estiveram em conflito, e o tipo de conflito é entre comunidade e empresa, dos quais 25% dos casos resultaram em perda de terra do membro da comunidade.



Comunidade	Quem tem direito de usar sua terra?			Género da Outra Pessoa		Quem pode atribuir sua terra a terceiros?			Quem decide o que produzir na terra?			Quem pode decidir vender ou oferecer a terra?			Em caso de conflito quem vai apresentar a queixa?			Quem decide o destino da produção?		
	Respon-dente	Respon-dente + outra pessoa	Outra Pessoa	Homem	Mulher	Respon-dente	Resp + Outra pessoa	Outra Pessoa	Respon-dente	Resp + Outra pessoa	Outra Pessoa	Respon-dente	Resp + Outra pessoa	Outra Pessoa	Respon-dente	Resp + Outra pessoa	Outra Pessoa			
<b>LIMITE</b>	12,5 %	87,5%	0%	56%	44%	31%	56%	13%	25%	62%	12,5%	44%	50%	6%	43,75 %	43,75 %	12,5%	31%	69%	0%
<b>NAMINA</b>	41%	54%	5%	62%	38%	41%	54,5%	4,5%	41%	54,5%	4,5%	41%	54,5%	4,5%	54,5%	4,5%	4,5%	50%	45%	5%
<b>ILHA JOSINA</b>	35%	65%	0%	82%	18%	56%	44%	0%	29%	71%	0%	41%	59%	0%	59%	0%	0%	32%	68%	0%

#### 4.8. Conhecimento legal

Em relação ao conhecimento de instrumentos legais de proteção dos direitos das comunidades a terra, constata-se que na região sul do país as pessoas inqueridas na comunidade de Ilha Josina tem maior conhecimento da legislação fundiária, particularmente a lei de terra, que as pessoas das comunidades de Namina e Limite. No entanto, as pessoas da região sul obtiveram tal conhecimento através do governo, cerca de 64% dos inqueridos. Tal conhecimento foi maioritariamente obtido durante a implementação do Programa Terra Segura, que permitiu a obtenção de títulos individuais de terra pelos membros das comunidades.

Comunidade	Conhecimento da Lei	Não conhecimento da Lei	Quais leis?		
			Lei de Terras	Reassentamento	Outras
Limite	56%	44%	75%	25%	0%
Namina	55%	45%	86%	14%	0%
Ilha Josina	71%	29%	92%	8%	0%

Apesar de não terem beneficiado de nenhum programa governamental de titularização de terra, cerca de 56% dos inqueridos na comunidade de Limite e 55% na comunidade de Namina, têm conhecimento da legislação fundiária. Tal conhecimento foi obtido maioritariamente através das organizações da sociedade civil de defesa dos direitos humanos (56% em Limite e 72 em Namina), apenas 7% dos inqueridos em Namina e 0% em Limite ouviram falar da legislação de terra através das autoridades governamentais. Veja a tabela abaixo:

Comunidade	Através de quem teve conhecimento da Lei?					
	Governo	Líder	OSC	Família e amigos	Radio	Outros
Limite	0%	6%	56%	13%	19%	6%
Namina	7%	0%	72%	7%	14%	0%
Ilha Josina	64%	11%	19%	3%	3%	0%

Nas comunidades onde a Lei é conhecida, a maior percentagem de conhecimento é de homens pois o índice de analfabetismo é maior nas mulheres que nos homens. Aqui pode constatar-se que a informação não chega as comunidades e a maioria de homens e mulheres que são guardiãs da terra não conhecem a Lei e nem tem acesso a informação mas são estes que atribuem terra na comunidade. Quanto ao nível de acesso de informação as mulheres estão em desvantagem no sentido em que, estas gastam maior parte do seu tempo no círculo familiar, enquanto os homens saem do círculo com frequência e adquirem informação externa. Outro factor que faz com que os homens estejam em vantagem quanto ao conhecimento é o factor de estes participarem de reuniões do governo e importantes encontros onde se discutem os assuntos da vida da comunidade e pode ser que estes sejam promovidos por organizações da sociedade civil as quais muitas vezes deixam informação tanto verbal como escrita em panfleto ou banda desenhada. Esta informação é privatizada pela pessoa que participou do encontro e consequentemente a mulher não tem acesso.

#### 4.9. Existência de mecanismos de resolução de conflitos de terra e o acesso aos mesmos

A existência de mecanismos de resolução de conflitos de terra, quer na comunidade, assim como ao nível das autoridades governamentais é um bom indicativo de salvaguarda dos direitos à terra. O estudo revela que não existe um mecanismo padronizado ao nível nacional para a resolução de conflitos de terra, estes ao nível das autoridades governamentais são resolvidos de forma administrativa pelos técnicos envolvidos na administração fundiária, e por vezes de forma política pelos administradores e chefes de

## DIREITOS DAS MULHERES À TERRA NO CONTEXTO DA PLURALIDADE DE DIREITOS: O CASO DE MOÇAMBIQUE

postos e localidades. Ao nível da comunidade, existem espaços para resolução de conflitos que funcionam como fóruns locais os quais são coordenados pelos líderes locais e anciões ou figuras influentes.

Mas de 80% dos inqueridos afirma ter conhecimento de existência de um mecanismo/ fórum de resolução de conflitos ao nível do governo nas localidades e chefes de posto, bem como ao nível das comunidades. Nas três comunidades a composição de membros desse mecanismo é a seguinte: Limite 3 homens e duas mulheres, Namina 3 homens e 1 mulher, e Ilha Josina 4 homens e 2 mulheres. Apesar dos membros das comunidades não conhecerem o exacto número dos membros que compõem os referidos mecanismos nas suas comunidades, estes sabem que a maioria das pessoas que o compõem são homens.

Comunidade	Sabe se existe um mecanismo de resolução de conflitos na sua comunidade?		Qual é a sua composição?		Confia nas autoridades locais	
	Sim	Não	Homens	Mulheres	Sim	Não
<b>Limite</b>	100%	0%	3	2	88%	12%
<b>Namina</b>	86%	14%	3	1	77%	13%
<b>Ilha Josina</b>	94%	6%	4	2	79%	21%

Questionados se confiam nas autoridades locais e no governo para a resolução de conflitos, mais de 80% das pessoas confiam nas autoridades locais para a resolução de conflitos de terra contra pouco mais de 70% que confiam no governo. A principal razão de não confiança do governo é a corrupção, seguida de clientelismo.

No geral o órgão de resolução de conflitos na comunidade, não só é constituído na sua maioria por homens, mas também, as poucas mulheres que estão neste órgãos não têm voz, estão presentes para legitimar as decisões tomadas pelos homens. Lembrar aqui que a questão cultural de que a mulher é inferior ao homem e que o homem sempre tem a última palavra, conduz a mulher a submissão. O poder de convencer e persuadir aos homens é mais palpável nas regiões onde as mulheres têm acesso a informação e formação. Na Ilha Josina foi possível sentir o poder da mulher na tomada de decisão o que não significa que todas as mulheres presentes no órgão actuam da mesma forma, mas algumas influenciam e são levadas a sério.

Comunidade	Confia no Governo na resolução de conflitos de		Se não confia, porque?			
	Sim	Não	Corrupcao	Clientelismo	Reduzida Capacidade	Outros
<b>Limite</b>	56%	44%	88%	12%	0%	0%
<b>Namina</b>	73%	17%	57%	43%	0%	0%
<b>Ilha Josina</b>	88%	12%	75%	25%	0%	0%

### 4.10. Investimento na terra

O acesso, uso, aproveitamento e controlo da terra implica a colecta de benefícios matérias decorrentes da exploração da terra. Para o efeito, é preciso que haja investimento na terra, para além do investimento feitos a conta própria pela comunidade. Refere-se ao provimento de serviços de extensão rural, alocação de insumos agrícolas, equipamentos, acesso ao financiamento, entre outro. As 72 pessoas inqueridas nas três comunidades não se beneficiam e nunca se beneficiaram de algum tipo desse investimento na terra, o que condiciona o seu pleno aproveitamento da mesma.

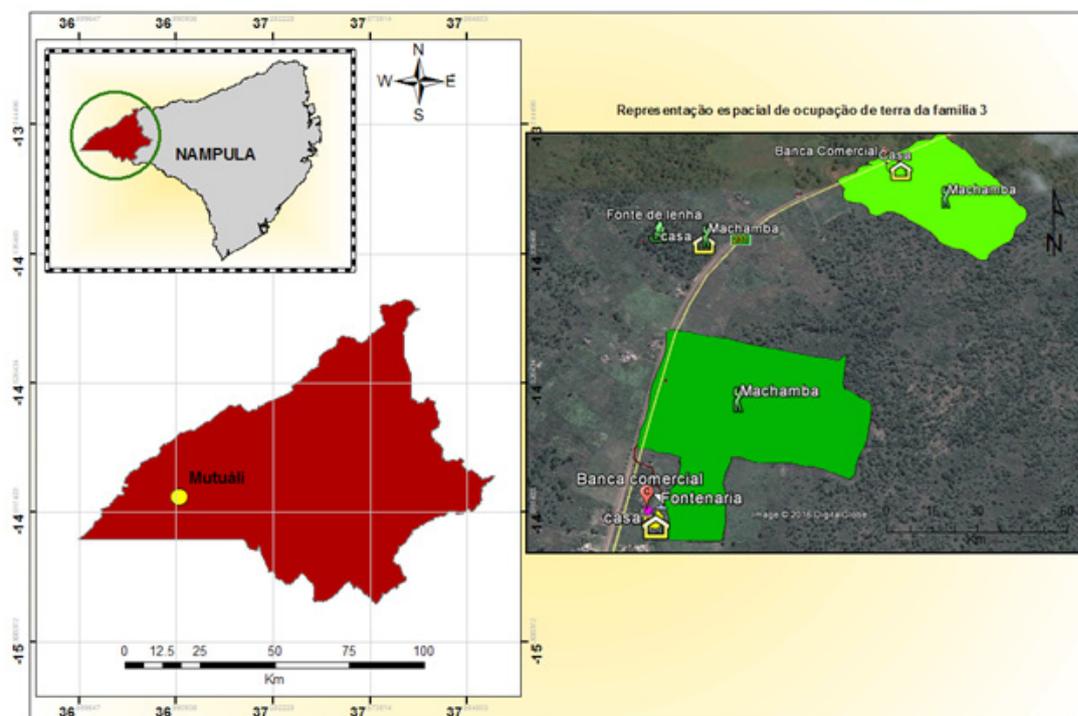
Comunidade	Já beneficiou de assistência pública		Se sim, tipo de apoio				Já beneficiou de assistência privada		Se sim, tipo de apoio			
	Sim	Não	Extensao	Sementes	Equipamento	Credito	Sim	Não	Extensao	Sementes	Equipamen	Credito
Limite	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	0%
Namina	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	0%
Ilha Josina	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	0%

## 4.11. HISTÓRIAS DE VIDA

### 4.11.1 Comunidade de Limite

Com recurso a observação, entrevista semiestruturada e transecto foram colhidas histórias de vida de 5 mulheres e respectivas famílias nas três comunidades em estudo, com objetivo de captar as vivências e experiências das mesmas. O mapa abaixo mostra a vida de três mulheres diferentes na comunidade de Limite, distrito de Malema.

A primeira mulher vive com o marido e 4 filhos, tem 58 anos de idade. Tem uma machamba de cerca de 9 ha, que partilha com o marido, mas as grandes decisões como a possibilidade de venda da machamba só pode ser tomada pelo marido. Na machamba produzem algodão, mandioca, milho e soja. A casa e a machamba já pertenciam ao marido, ela encontrou tais bens depois de casada com o marido. Esta família possui uma maquina de descasque de milho, Nesta casa existe um negócio de venda e descasque do milho.



A mulher tem acesso a terra que é do seu marido, nesta terra esta pode viver, construir com o seu marido e produzir. Mas se este homem more esta mulher pode ser expulsa porque esta terra em nenhum momento foi registada e ela não tem voz sobre a terra. O Homem pode decidir vender a terra e levar consigo a família para ir residir numa outra comunidade e a mulher não pode de algum modo recusar a

decisão do seu marido porque ele é a autoridade da casa e a mulher apenas deve obedecer.

Geralmente as comunidades rurais tem as parcelas comunitárias onde as mulheres vão a procura de lenha e os homens vão a procura de estacas para fazer as casas e praticar a caça. Muitas vezes percorrem distâncias grandes a procura destas terras comunitárias onde não se pratica a agricultura, e as mulheres com mais frequência porque as mulheres cozinham todos os dias e os homens fazem uma casa com material local de 2 em dois anos. É nestas terras comunitárias que as mulheres vão a procura de capim para a construção das suas casas e de ervas medicinais. O exemplo da comunidade do Limite tem uma grande parcela de plantas medicinais onde toda a comunidade respeita e vai a procura de plantas medicinais sempre que for preciso. Na comunidade de Limite também tem lá um grande rio que serve toda a comunidade e que de alguma forma a tendência é ser privatizada pela empresa Agromoz, que ocupou perto de 3.000 hectares de terra para o plantio de soja, que pode vir a ser uma grande perda para as famílias que lá residem e sobretudo para as mulheres que lavam a roupa e vão a procura de água para confeccionar alimentos e para o banho de toda a família.



As três mulheres da Comunidade de Limite, Distrito de Malema, Nampula - 2016

A segunda mulher representada no mapa abaixo é casada e vive com o marido e dois filhos, tem 41 anos de idade. A casa deles está dentro da machamba como ilustra o mapa, tem um negócio de venda de mandioca e produtos de cozinha (óleo, caldo, cebola, etc.). Obteve as propriedades através do casamento com o esposo (ela cuida da machamba e o marido vai a vila vender os produtos advindos da machamba, que são a mandioca e feijão, principalmente).

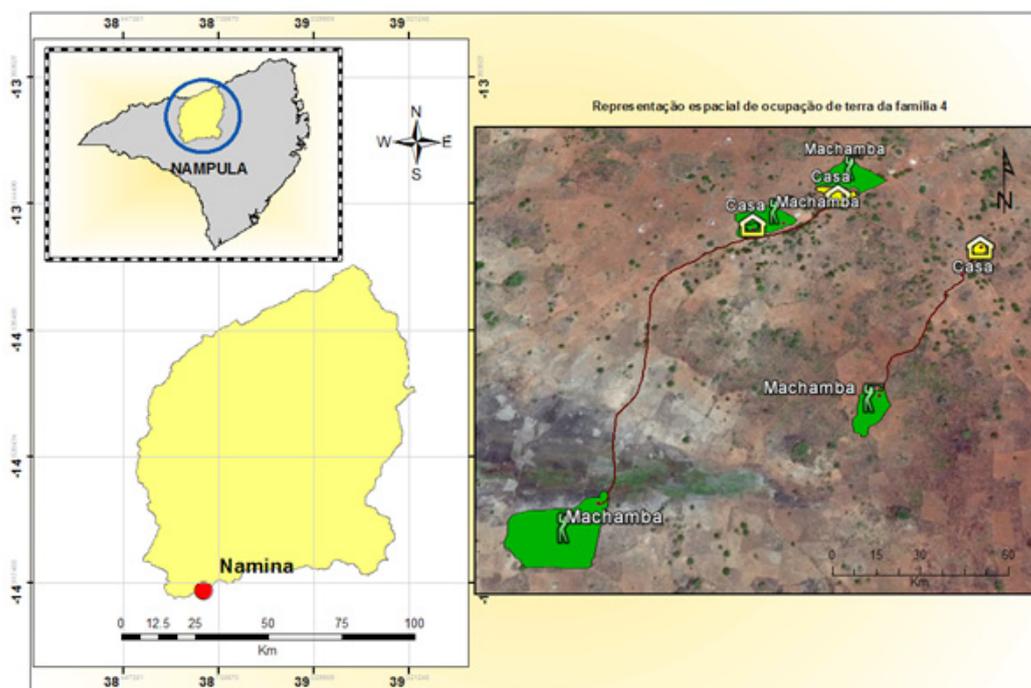
A última mulher é uma jovem de 29 anos de idade, solteira e tem uma pequena machamba de mapira e feijão que situa-se em frente a sua casa como ilustra o mapa. Vive com a sua mãe e dois irmãos mais novos. A terra foi-lhe atribuída pela mãe.

#### **4.11.2 Comunidade de Namina**

A primeira mulher tem 62 anos, vive com o marido que é cabo da comunidade (líder local), tem 5

## DIREITOS DAS MULHERES À TERRA NO CONTEXTO DA PLURALIDADE DE DIREITOS: O CASO DE MOÇAMBIQUE

filhos, que são casados todos (tem varias casas no mesmo terreno). Têm duas machambas, uma mesmo em frente a casa e outra a mais ou menos 2km como ilustra o mapa. As principais culturas produzidas nas duas machambas são a mandioca, o milho, a mexoeira, a mapira e o arroz. Uma machamba e a casa obteve através da herança dos falecidos sogros e outra foi pela via de ocupação de boa-fé. As machambas são partilhadas pela família.



A segunda família representada no mapa é de uma mulher que vive com o marido, tem 39 anos, tem 4 filhos e é activista da comunidade (um grupo de pessoas que ajuda a resolver os problemas da comunidade). Ela tem formação básica. Possui apenas uma machamba onde produz mandioca, milho, mexoeira, mapira e arroz (a sua machamba é relativamente pequena). Tem um pequeno negócio onde comercializa produtos alimentares como açúcar, sal, bolachas, arroz, etc, os seus produtos são guardados dentro da casa diariamente e tirados para o local de venda. A machamba foi lhe concedida pelas autoridades locais e partilha com o marido.

A terceira e última mulher de Namina, é uma senhora viúva de 53 anos de idade, vive com o filho e sua casa está dentro da área da machamba. A machamba herdou do marido e produz apenas milho e mandioca.



Comunidade de Namina, Distrito de Mecuburi, Nampula - 2016

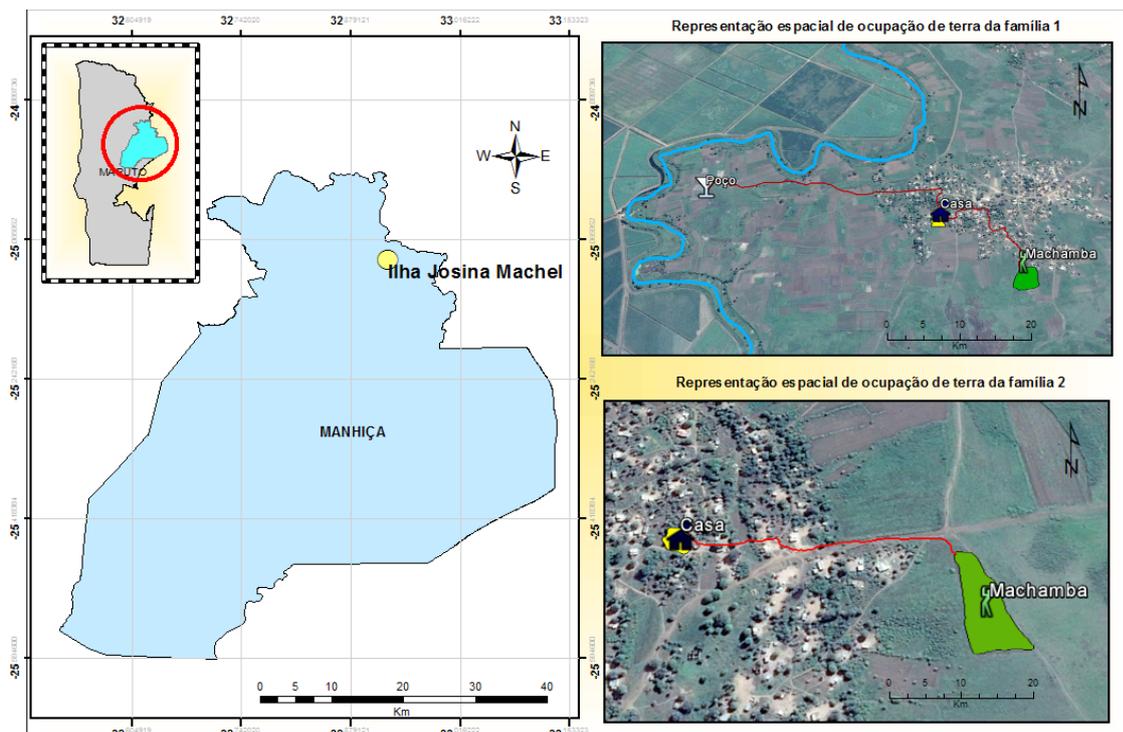
#### 4.11.3 Comunidade Ilha Josina

No caso da Ilha Josina, o mapa abaixo apresenta a vida de duas mulheres. A primeira é uma mulher casada de 32 anos, porém vive sozinha porque o esposo está na África do Sul trabalhando nas minas. Ela tem dois filhos, para além da agricultura vende bebidas tradicionais. Na sua machamba produz milho, amendoim, mandioca e feijões.



Comunidade Ilha Josina, Distrito de Manhiça, Província de Maputo - 2016

A segunda mulher, é uma senhora viúva, vive sozinha pois os seus três filhos já estão casados, tem uma machamba onde produz milho, mandioca e feijões. Igualmente tem um bananal na sua casa e vende uma parte da banana que consegue produzir.



## 5. CONCLUSÕES

A hipótese de partida do presente estudo foi de que, os direitos das mulheres à terra em Moçambique são substancialmente fracos comparados aos homens, mesmo as comunidades como um todo, têm um usufruto inadequado de seus direitos coletivos sobre a terra. Os dados administrativos revelam que a mulher apenas detém 20% de títulos de terra ao nível nacional, outrossim, os homens correspondem ao triplo de mulheres envolvidas directamente na administração fundiária.

Por outro lado, a mesma hipótese refere que apesar de a lei reconhecer a igualdade de direitos entre homens e mulheres, a implementação de políticas e programas governamentais dão uma atenção inadequada ao fortalecimento dos direitos da mulher, eventualmente, pelo facto dos tomadores de decisão não terem informação completa sobre a situação. Da análise feita às políticas e programas, constata-se que programas governamentais como o PEDSA e o PNISA limitam-se a tratar a questão de género como sendo transversal não sendo por isso elaborada, limitam-se a fazer um diagnóstico das relações de poder entre homens e mulheres no sector agrário. Igualmente constatou-se que apesar de existir a Estratégia de Género do Sector Agrário, bem como uma Unidade de Género no Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar (MASA), cuja estratégia deveria constituir um instrumento de orientação para o desenvolvimento de políticas do sector agrário, bem como para uma planificação, orçamentação, implementação, monitoria e avaliação das actividades do Sector Agrário para uma abordagem de género mais pró-activa, tal facto não se reflecte quer no PEDSA, assim como no PNISA. As abordagens de género na foram integradas nas directivas estratégicas do sector agrário, assim como na alocação orçamental do PNISA.

Para além da análise de dados administrativos, políticas e programas de governação e gestão fundiário, o estudo analisou casos específicos de três comunidades (Namina e Limite matrilineares, e Ilha Josina patrilinear), tendo chegado as seguintes conclusões centrais:

- Apesar da Lei de Terras e os demais instrumentos de sua operacionalização conferirem estatuto especial as comunidades locais, os mesmos não estabelecem igual discriminação positiva em relação às mulheres. Os poderes conferidos as comunidades locais, numa sociedade patriarcal, são maioritariamente exercidos pelos homens. Por outro lado, constata-se que os instrumentos legais limitam-se a conferir igualdade de direitos entre homens e mulheres, numa sociedade com relações de poder desiguais, sem salvaguardar princípios que assegurem a promoção dos direitos das mulheres em circunstâncias históricas desfavoráveis, o que asseguraria equidade na governação e administração fundiária.
- Em relação aos conflitos de terra resultantes de grandes investimentos, o problema não reside no pacote legislativo, as falhas na operacionalização da lei não devem ser necessariamente imputadas a sua concepção. A realidade moçambicana, particularmente em relação aos conflitos de terra entre investidores e comunidades derivam fundamentalmente do conflito de interesse e corrupção por parte dos titulares de poderes que deviam fazer valer a lei.
- Em relação as políticas e programas associados a governação e gestão fundiária, apesar de bem estruturados os objectivos específicos da estratégia de género no plano macro (nacional), nomeadamente, i) assegurar que os planos, políticas, programas, estratégias e orçamentos promovam a equidade de género e reduzam as disparidades de género; b) contribuir para a integração da abordagem de género com base na observância de uma planificação de género no sector como um todo; c) definir princípios com perspectivas de género que orientem a elaboração, e análise de políticas, programas, estratégias, planos de acção, orçamentos, e metodologias, em todos os processos de desenvolvimento da agricultura; as evidências apontam para uma total ausência da Unidade de Género no PEDSA e PNISA.
- O PEDSA na sua abordagem de género não vai para além da transversalidade da questão de género, remetendo as estratégias específicas ao PNISA. No entanto, as cinco grandes componentes, para além dos 21 Programas e 62 Subprogramas constantes do PNISA não fazem referência a abordagem de género, e tão pouco, está integrada nas respectivas

estratégias. De uma forma superficial a questão de género é abordada no Pilar V e limita-se a afiançar o objectivo de assegurar operacionalização das estratégias sobre os Assuntos Transversais da Função Pública (HIV/SIDA, Deficiência, e Género), sem com isso elaborar sobre tais estratégias.

- No plano orçamental, com um valor global das necessidades financeiras na ordem de 119,114.5 bilhões de meticais para o PNISA, dos quais somente 21% em 2013, estavam assegurados pelos parceiros de cooperação para o período de implementação do PNISA, a lógica orçamental não ilustra o montante a ser alocado para questões transversais. Deste orçamento global a componente V, na qual vem referenciada a questão de género como transversal à semelhança do HIV/SIDA e deficiência, o valor alocado situa-se na ordem de 1,286 bilhões de meticais, o que corresponde a 2,4% do orçamento global. Assim sendo, dos 2,4% apenas uma pequena porção poderá ser alocada para a promoção da igualdade e equidade de género.
- O Documento do Programa Terra Segura revela pouca elaboração, a sua estrutura assemelha-se a um simples projecto de desenvolvimento social. O documento não elabora sobre as estratégias a serem usadas para alcançar uma meta tão ambiciosa de atribuir 5 milhões de títulos em cinco anos, não especifica as estratégias de promoção de um diálogo multisectorial e tão pouco alocação orçamental para o efeito. Em nenhuma parte do documento do programa vem referenciada a palavra género e tão pouco a abordagem de género. Trata-se mais de um documento político para eventualmente responder aos problemas de usurpação de terra e conflitos de terra, que se tornaram fonte de críticas ao governo do dia.
- Dados do Cadastro Nacional de Terra revelam a existência em Moçambique de 62.262 títulos de terra, dos quais 96,6% são detidos por pessoas singulares, 3,3% por pessoas colectivas e 0,16% correspondente a 102 títulos pertencem as comunidades. Estes dados não incluem os RDUATs, adquiridos segundo o preconizado nas alíneas a) e b) do artigo 12 da Lei de Terras. As mulheres ao nível nacional são detentoras de apenas 20% de títulos, contrariamente aos homens que detém 80% de títulos de terra. Cenário similar consta-se em relação ao número de funcionários envolvidos na administração fundiária, onde 25,8% são mulheres e 74,2% são homens, ou seja, o número de homens na administração nacional de terras corresponde ao triplo do número de mulheres.
- A discrepância entre o número de homens e mulheres envolvidos na administração fundiária é gritante em algumas províncias comparativamente a outras. Dados das províncias de Cabo Delgado e Tete são os extremos, em que para cada mulher existem mais de 15 funcionários homens. O equilíbrio é melhor na Província de Maputo onde o número de mulheres é o dobro em relação aos homens, mas nas zonas rurais é onde as mulheres enfrentam uma maior discriminação e onde é necessária uma acção mais proactiva. No entanto ao nível da administração fundiária os homens são mais dominantes nos serviços de administração da terra.
- Nas três comunidades de estudo, verifica-se que na região norte nas comunidades de Limite e Namina, nenhuma das pessoas inqueridas tem o título de terra (DUAT), contrariamente a região sul do país onde 61,8% das pessoas inqueridas possuem DUAT. Tal constatação encontra explicação pelo simples facto da comunidade de Ilha Josina ter-se beneficiado em 2014 do Programa Terra Segura, que permitiu a legalização de algumas parcelas de terra. Em condições normais, em comunidades por onde não passaram programas específicos governamentais ou de ONGS de titularização da terra, as famílias não possuem um DUAT.
- São predominantes três formas principais de acesso a terra: herança, concessão pelo régulo e ocupação por boa-fé. Na comunidade de Limite, no distrito de Malema a principal forma de acesso a terra é através da atribuição pelo régulo local, cerca de 50% dos entrevistados foram atribuídas suas parcelas pelo régulo local, nesta comunidade o poder de concessão de

terra está centralizado num régulo, que por sinal é homem e toma as decisões centrais em relação a posse de terra. Ao nível da comunidade de Namina, a principal forma de acesso a terra é através da herança que representa 82%, ao passo que na Ilha Josina a principal forma de acesso a terra é pela via de herança 62%, seguida de atribuição pelo régulo 23%.

- Em relação ao conhecimento da legislação fundiária, particularmente a Lei de Terras, constata-se que a comunidade da região sul do país tem maior conhecimento contrariamente as da região norte. A fonte de conhecimento para a comunidade Ilha Josina foi através do Governo, ao passo que para as comunidades da região norte foi por via de organizações da sociedade civil.
- Apesar de em todas as comunidades existirem mecanismos de resolução de conflitos, na sua composição os mesmos são maioritariamente compostos por homens em relação às mulheres. Quanto a capacidade de resolução de conflitos, as comunidades nutrem maior confiança pelas autoridades tradicionais em relação as estruturas governamentais, por considera-los corruptíveis.
- Por último, o pleno direito da terra implica aproveitamento material derivado do seu uso o que passo por ter oportunidade de efectuar investimentos pessoais na terra, mas também de ter acessos a investimentos públicos e privados como o acesso a serviços de extensão, insumos, crédito, etc. Neste âmbito constata-se que entre todas as 72 pessoas inqueridas, ninguém beneficiou de qualquer tipo de investimentos atrás referenciados.

Com base nas conclusões acima apresentadas, tendo em conta os diversos actores directa e indirectamente envolvidos na governação e administração fundiárias, são apresentadas as seguintes recomendações:

## 6. RECOMENDAÇÕES

### I. Autoridades Governamentais

- A transparência na governação e administração fundiárias é essencial para a plena participação do cidadão no processo de formulação de políticas e programas inclusivos que respondam as demandas da população. A Lei do Direito a Informação constitui um aporte essencial, por isso, recomenda-se que o Cadastro Nacional de Terra seja disponibilizado ao público através de uma plataforma online. O acesso a informações como o número de DUATs existentes no país; discriminação por província, distrito e até Posto Administrativo; titulares individuais e colectivos desses DUATs, não deve constituir segredo do Estado e de forma alguma esta informação coloca em causa o Interesse Nacional.
- A Unidade de Género do Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar (MASA) deve deixar de ser uma unidade marginal na definição de políticas de fundiárias e de desenvolvimento agrário. Na concepção, implementação, monitoria e avaliação das políticas é imprescindível a presença de especialistas da Unidade de Género.
- O Programa Terra Segura dada sua dimensão precisa de ser devidamente estruturado e fundamentado. Independentemente de ser um programa enquadrado no âmbito do Plano Quinquenal do Governo, implementado com recursos governamentais e de parceiros, o documento do programa carece de coerência técnica. Adicionalmente, os dados referentes aos DUATs atribuídos devem ser devidamente sistematizados e fundamentados. Sob ponto de vistas das áreas geográficas definidas como prioritárias, como os Corredores de Desenvolvimento, o programa não deve servir de um instrumento de legitimação de usurpação de terras pela via de concessões de DUATs individuais para o confinamento dos beneficiários em áreas restritas.
- Na administração fundiária deve assegurar-se incentivos na contratação de mulheres, o facto desta ser esmagadoramente constituída por homens tem influencia directa na promoção de equidade no registo fundiário.
- Se aproximadamente 60% da população economicamente activa que está na agricultura é feminina, os orçamentos de programas devem ser desenhados na perspectiva de género, assegurando que camponeses e camponesas tem oportunidades iguais do investimento público feito na terra.
- As consultas comunitárias não devem ser feitas somente para cumprimento da lei mas sim, de forma transparente e imparcial, garantindo a participação e contribuição de todos intervenientes sobretudo os maiores trabalhadores da terra que são as mulheres que constituem cerca de 60% da população nacional.
- Os governos devem levar a cabo acções visíveis e concretas com vista a cumprir todos os compromisso por si assumidos a nível nacional, regional e internacional que garantam maior posse, acesso e controle da terra pelas mulheres. O orçamento geral do Estado devem reflectir o desejo de governo de tornar a agricultura, realmente, como a base de desenvolvimento do país, atribuindo este uma percentagem significativa do orçamento e que metade do mesmo seja atribuído a pequenas associações lideradas ou compostas por mulheres.

## **II. As Organizações da Sociedade Civil e Movimentos Sociais**

- As organizações da sociedade civil e movimentos de mulheres pela defesa do direito a terra, devem sair de uma abordagem ad hoc na advocacia pelos direitos das mulheres à terra, para uma abordagem mais estruturada à semelhança de outras pautas de advocacia. Para o efeito na sua agenda de advocacia, o pilar referente aos direitos das mulheres à terra deve ser central e não simplesmente enquadrado nos direitos económicos como um todo.
- As Organizações da sociedade civil e movimentos sociais, especialmente de mulheres, devem questionar publicamente as abordagens do Programa Terra Segura. Atribuir 5 milhões de DUATs em 5 anos deve merecer um debate profundo. Adicionalmente, esta pode representar uma oportunidade de advogar pelo compromisso dos estados africanos de alocação pelo menos 30% de títulos de terra as mulheres, compromisso este assumido ao nível da Comissão da União Africana na Declaração de Kigali.
- Adicionalmente as organizações devem advogar pela transparência no acesso a informação referente a administração fundiária, exigindo a divulgação do Cadastro Nacional de Terras e demais informação relevante para uma melhor participação e monitoria da governação e administração fundiária.
- Uma abordagem preventiva é fundamental no âmbito do debate sobre a revisão da Lei de Terras. As organizações não devem esperar ser convocadas pelo governo, quando as posições deste já estão consolidadas para um debate em torno da revisão da Lei de Terras, é preciso que as organizações e movimentos sociais comecem a discutir e harmonizar suas posições, sob pena de perderem-se as conquistas existentes na lei. Uma das questões a ter-se em consideração é necessidade da lei sair da abordagem de mero reconhecimento de igualdade de direitos entre homens e mulheres, para a adoção de princípios e salvaguardas especiais para as mulheres em reconhecimento da natureza patriarcal das nossas sociedades.

## **III. Pesquisadores e academicos**

- Pesquisas mais localizadas são fundamentais para a compreensão da complexidade dos direitos das mulheres à terra. Estudos de âmbito nacional são muitos, há uma necessidade de estudar-se cada vez mais comunidades específicas.
- Muitos dos indicadores globais de governação e administração fundiária, ainda em concepção, podem ajudar a ter uma compreensão mais sistemática da situação dos direitos da mulher a terra. Cabe aos pesquisadores, desafiar as abordagens tradicionais incorporando novas metodologias.
- As pesquisas devem ir um pouco além do nível teórico para o prático, devem apoiar na definição concreta de acções que podem e devem ser levadas a cabo com vista a garantir uma defesa efectiva dos direitos das mulheres a terra. Estas acções devem ser focadas em resultados mensuráveis e palpáveis para cada região reconhecendo a Multiplicidade de mulheres a nível nacional e local.

## 7. REFERÊNCIAS

AFSA & GRAIN (2015), O ataque às leis fundiárias e das sementes: Quem impõe que mudanças na África?, Espanha.

Banco de Moçambique, (2015): Relatório Anual de 2014, Maputo. Disponível em [http://www.bancomoc.mz/fm\\_pgTab1.aspx?id=106](http://www.bancomoc.mz/fm_pgTab1.aspx?id=106).

Dancer, H. Tsikata, D. (2015). “Researching Land and Commercial Agriculture in Sub-Saharan Africa with a Gender Perspective: Concepts, Issues and Methods”. Land and Agricultural Commercialisation in Africa (LACA) – Future Agricultures, PLAAS.

DNTF (2016), Cadastro Nacional de Terras – dados facultados pela DNTF, Maputo.

Doss, C. Kovarik, C. Peterman, A. Quisumbing, A. and Van den Bold, M. (2013) “Gender Inequalities in Ownership and Control of Land in Africa: Myths versus Reality”. IFPRI

Durand-Lasseve, A. (2015), “Draft Report – Definition of terms and concepts on land tenure and land governance”. GLTN, Nairobi.

Fairbairn, Madeleine (2013), Indirect Dispossession: Domestic Power Imbalances and Foreign Access to Land in Mozambique, International Institute of Social Study, Hague.

GdM, (2003): Agenda 2025 – Visão e Estratégias da Nação, Maputo. Disponível em <http://www.mpd.gov.mz/index.php/documentos/instrumentos-de-gestao/agenda-2025/83-agenda-2025/file>.

GdM, (2007): Estratégia de Desenvolvimento Rural, Maputo. Disponível em [http://www.portaldogoverno.gov.mz/docs\\_gov/estrategia/adminEst/estrategia\\_desenvolvimento\\_rural.pdf](http://www.portaldogoverno.gov.mz/docs_gov/estrategia/adminEst/estrategia_desenvolvimento_rural.pdf).

GdM, (2013): Plano Económico e Social – 2014, Maputo. [http://www.portaldogoverno.gov.mz/docs\\_gov/programa/PES\\_%202014.pdf](http://www.portaldogoverno.gov.mz/docs_gov/programa/PES_%202014.pdf).

Global Land Indicators Initiative (2015). “Conceptual framework for the development of global land indicators: Final Draft, 27 April 2015”. Global Land Tool Network, Nairobi.

GLTN Brief (2015) “The continuum of land rights: and overview of the continuum of land rights”. GLTN, Nairobi.

ITC (2010), Auditoria de Género, Natural Resources InstituteUK, Moçambique. Disponível em <http://www.itc.co.mz/lib/pdf/documents/iTC%20Auditoria%20de%20Genero%20-%20Port.pdf>

KAARHUS, RANDI & STEFAAN DONDEYNE (2015), Formalização dos direitos fundiários com base na ocupação costumeira da terra: delimitação das comunidades e acesso das mulheres à terra na região centro de Moçambique, J. of Modern African Studies, 52, 2, Cambridge University Press.

KPM (2010), iTC- Experiências no processo de delimitação e demarcação de terras comunitárias, VF 1, KPMG Auditores e Consultores, SARL, Maputo.

Mandamule, Uacitissa (2016), Tipologia dos Conflitos sobre Ocupação da Terra em Moçambique, Observatório Rural 34, OMR, Maputo.

MCA (2012), Millenium Challenge Account Boletim Moçambique, 6ª Edição, Maputo. Disponível em [http://www.mcli.co.za/mcli-web/news/2012/2012-1149/MCA\\_Mocambique\\_Boletim\\_Junho\\_2012.pdf](http://www.mcli.co.za/mcli-web/news/2012/2012-1149/MCA_Mocambique_Boletim_Junho_2012.pdf)

MINAG, (2007): Estratégia de Revolução Verde, Maputo. Disponível em [http://www.minag.gov.mz/images/stories/pdf\\_files/erv.pdf](http://www.minag.gov.mz/images/stories/pdf_files/erv.pdf).

MINAG, (2011): Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário – 2011-2020, Maputo. Disponível em <http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/pics/d130876.pdf>.

MINAG (2013), Plano Nacional de Investimento do Sector Agrário – PNISA, MINAG, Maputo. Disponível em [http://fsg.afre.msu.edu/mozambique/caadp/Final\\_PNISA\\_Draft\\_Report\\_ver\\_08-4.pdf](http://fsg.afre.msu.edu/mozambique/caadp/Final_PNISA_Draft_Report_ver_08-4.pdf)

MINAG (2015), Estratégia de Género do Sector Agrário, unidade de género, Maputo. Disponível em [http://fsg.afre.msu.edu/mozambique/caadp/MINAG\\_estrat%C3%A9gia%20de%20g%C3%A9nero%20MINAG.pdf](http://fsg.afre.msu.edu/mozambique/caadp/MINAG_estrat%C3%A9gia%20de%20g%C3%A9nero%20MINAG.pdf)

MITADER (2016), Documento do Programa Terra Segura, DNTF, Maputo.

MPD, (2010): Pobreza e Bem-estar em Moçambique: Terceira Avaliação Nacional, Maputo. Disponível em <http://www.mpd.gov.mz/.../103-pobreza-e-bem-estar-em-mocambique-terceira>.

Oxfam, 2014, “Transformative Leadership for Women’s Lives: An Oxfam Guide”.

UNAC & GRAIN (2015), Os Usurpadores do Corredor de Nacala, Maputo. Disponível em <https://www.grain.org/article/entries/5136-os-usurpadores-de-terras-do-corredor-de-nacala>

Vunjanhe, Jeremias & Vicente Adriano (2015), Segurança Alimentar e Nutricional em Moçambique: um longo caminho por trilhar, CERESAN-UFRRJ/CPDA, Rio de Janeiro.

Waterhouse, Rachel (1998), Women’s Land Rights in Post-War Mozambique, Action Aid & University of Cape Tow, Maputo.

(Footnotes)

1 <http://www.uneca.org/stories/put-land-hands-women-economic-transformation-%E2%80%93-call-policy-makers>



**Apoio:**

