

Questões normativas

Reformar a política e a prática para acompanhar o ritmo e uma mudança acelerada. Os sistemas de acesso à terra devem ser reformados para garantir uma governação justa de terra, face à crescentes transações de comercialização de terra.

Apoiar a agricultura de pequena escala e o emprego fora da machamba. O apoio deve concentrar-se nas melhores formas de usar terras fragmentadas, divulgar os benefícios de oportunidades comerciais, desenvolver renda fora das machambas e elevar qualidade e valor na economia informal.

Investir em instituições locais para a agricultura de pequena escala prosperar. As intervenções devem promover o profissionalismo no governo local, as organizações de base e de produtores devem elevar o valor adicional local, crédito e infraestrutura.

Monitorar as mudanças do acesso à terra. As instituições de uso da terra e seus parceiros, devem desenvolver os sistemas para discernir quem é dono da terra, quem sabe que o é e como os meios rurais de subsistência podem prosperar à medida que o acesso à terra muda.

O acesso à terreno agrícola na África Sub-sahariana é rápido e desonesto

Quem pode aceder e fazer uso da terra? A resposta à esta velha questão está a mudar rapidamente, em muitos locais da África rural. Terrenos que habitualmente eram alocados dentro das comunidades por chefes tradicionais, estão cada vez mais a mudar de proprietários, por formas mais diversificadas. Os ricos e os influentes dentro da comunidade (ou fora dela), muitas vezes são capazes de substituir as leis locais ou direitos costumeiros relativos à terra, deslocando ocupantes anteriores ou forçando-os a dividir suas pequenas parcelas de terra. Investidores, apoiados pelo governo, obtêm extensas áreas para o agronegócio, os agricultores locais que conseguem participar do esquema, beneficiam-se mas aqueles que não o conseguem, poderão encontrar-se em necessidade extrema de apoio. Embora a dimensão e o ritmo dessas mudanças estejam em rápido crescimento, as respostas normativas vem à passos lentos. Este briefing apresenta algumas sugestões sobre como preencher a lacuna.

Compreender a mudança da dinâmica do acesso à terra na África rural será crucial caso os sistemas de governação de terra, empresas e organizações, iniciativas de desenvolvimento rural adaptem-se e tenham um impacto positivo. O IIED, com o apoio do Fundo Internacional de desenvolvimento agrícola (FIDA), está a trabalhar para um entendimento mais profundo.¹ Em colaboração com equipas de investigação, compostas por peritos nacionais, revimos tanto literatura publicada como a não publicada e analisamos casos práticos baseados em estudos de campo em localidades de cada um dos quatro países seguintes – selecionados para oferecer contextos diferentes na África Sub-sahariana – Gana,² Senegal,³ Moçambique⁴ e Uganda.⁵

Embora os locais de estudo reflitam contextos diferentes, existem semelhanças importantes –

em especial, uma tendência recorrente no que toca a crescentes relações comerciais sobre terra, com os preços de terrenos a serem inflacionados e mais grupos desfavorecidos a serem deslocados para áreas marginais.

À medida em que os preços de terreno aumentam, os funcionários governamentais e líderes políticos procuram ter maior influência na alocação de terra. Isso poderá resultar em transações não regulamentadas, em alguns casos corruptas ou ilegais.

Entretanto, a posse de terra está sujeita a uma crescente fragmentação e concentração em contextos diferentes. Factores demográficos estão a causar fragmentação em áreas densamente povoadas, enquanto que forças como a mudança no uso da terra e o surgimento da agricultura de media e grande escala estão a

promover uma maior concentração de terra.⁶ Geralmente, esta concentração de terra favorece os actores que estão melhor posicionados para usufruir das oportunidades do uso comercial da terra e dos sistemas de governação de terra.

Nos locais do estudo, esses actores eram essencialmente operadores comerciais de grande escala, seja por investidores nacionais ou estrangeiros e elites urbanas, incluindo

construtores imobiliários que procuravam estratégias especulativas. Sob pressão destes processos de fragmentação e concentração, outros grupos foram forçados a adoptar estratégias para sobreviver. Na localidade de Limpopo (em Moçambique), por exemplo, estas estratégias incluem pedir emprestado terra a familiares e amigos e uma prática local designada xitoco ou rimela, através da qual, alguém sem terra trabalha para outrém contra um pagamento fixo.

Em várias das áreas dos casos estudados, operadores comerciais de larga escala, pretendem estabelecer modelos “inclusivos” de negócios, centrados na integração de pequenos agricultores na cadeia de valores.

Como em outros locais de África, os pequenos agricultores envolvidos neste tipo de modelo “inclusivo”, podem acumular rendimentos elevados, mas esses esquemas podem igualmente desviar o trabalho e o terreno das boas culturas alimentares.⁷

Por exemplo, na localidade de Ahanta West no Gana, o preço pago pelo latex em comparação com óleo de palma e culturas de alimentos, e a existência de operações de borracha de grande escala nas proximidades incentive o cultivo de borracha por pequenos agricultores. Alguns bancos também estão dispostos a conceder empréstimos à base da renda regular que o fluxo de borracha gera. No entanto muitos pequenos agricultores entrevistados para este estudo entenderam que um distanciamento de culturas alimentares em resposta à este tipo de incentivos poderá resultar em risco significativo de abastecimento inadequado de alimentos nos seus agregados familiares.

De facto, em alguns contextos da África ocidental, os objectivos de “inclusão” revelaram-se difíceis, com pequenos agricultores a recusarem-se a participar nessas cadeias de valor. Em vez disso, os pequenos agricultores tendiam a tornar-se mais orientados para modos informais, com base de troca comercial que podem gerar maior verba em pouco tempo. Alguns deles tornaram-se activos em sistemas cada vez mais dinâmicos de abastecimento alimentar, em pequenos centros urbanos emergentes.⁸

Onde a demanda de alimentos está a aumentar e a concorrência para aquisição de terra reforça-se, alguns pequenos agricultores aproveitam a oportunidade para intensificar a produção e inovar. Os agricultores podem estender o período de cultivo ou adoptar o cultivo contínuo. Mas, dependendo dos insumos que podem ser feitos para a fertilidade do solo, estes poderão comprometer os rendimentos a longo prazo e exacerbar a degradação do solo.⁹

Os efeitos dessas mudanças no acesso à terra e uso da mesma, são cada vez mais desigualmente distribuídos. Como a terra vai se concentrando nas mãos dos que têm meios financeiros e conexões não apenas para adquirir terra mas também para a desenvolver para fins agrícolas ou outros, uma constelação de outros actores locais também beneficia. No Gana, por exemplo, os chefes tradicionais e grupos à eles ligados parecem estar no centro desses processos; enquanto que no Senegal existe uma estreita relação entre administrações municipais e pessoas que actuam como agentes e intermediários.¹⁰

Entre os que perdem, os agricultores que confiam em esquemas tradicionais de posse de terra, com direitos secundários à terra são os mais vulneráveis. O tema recorrente aqui é que a sua falta de acesso à: finanças, ligação com o mundo oficial e à informação, servem como barreira para que gozem das oportunidades ligadas ao mercado de terra e da economia monetária. Esta barreira é particularmente

Poucos sistemas de governação conseguem acompanhar o ritmo e a dimensão da mudança

Quadro 1. Casos práticos sobre a mudança do acesso à terra rural

Moçambique. Um caso prático no município de Boane, não muito longe de Maputo, analisou a alteração do acesso à terra local no contexto da conversão de terrenos agrícolas em terrenos residenciais. O segundo caso prático foi no Vale do Baixo-Limpopo, onde um grande investimento na produção de arroz está a contribuir para a mudança dos padrões de acesso à terreno.

Uganda. No distrito de Kalangala, as relações sobre terreno estão a mudar na medida em que a produção comercial de óleo de palma se expande, enquanto que no distrito nórdico de Amuru, apresentado no segundo caso prático, as múltiplas fontes de pressão estão a promover conflitos de terra entre os grupos locais.

Ghana. O distrito de Ahanta West, no sul do país, foi o foco do primeiro caso prático que explora como a descoberta de óleo, expansão urbana e as operações de mineração em pequena escala têm aumentado a pressão em relação à terrenos rurais e peri-urbanos. Mais à norte, perto de Tamale, o segundo caso prático testemunhou comunidades rurais a enfrentarem grandes aquisições de terras para projectos comerciais.

Senegal. Nos casos práticos no delta do rio Senegal e nas áreas de Niayes, a dinâmica inclui transações locais de terreno e aquisições de terreno em larga escala para comércio, agricultura e mineração. Em Niayes, há também uma pressão crescente para urbanização.

assustadora para as mulheres que dependem dos seus maridos ou familiares do sexo masculino, para aceder à terra, os pastores que dependem de acordos negociados com os agricultores locais e os jovens que tradicionalmente têm voz limitada no que toca a administração de terra.

Em localidades no Uganda, por exemplo, os jovens estão entre os mais afectados pelo aumento do preço de terra, uma vez que não podem comprar terreno. E no caso do Gana, nas áreas do estudo, as dificuldades de acesso à terra estão a fazer com que os jovens modem de profissão para as que não sejam de cultivo, nomeadamente para a mineração de pequena escala ou migrar para áreas urbanas ou outras áreas rurais. Em localidades do Senegal, os jovens rurais procuram ter voz e maior autonomia em relação aos idosos e chefes de família. Muitos ainda vêem um futuro ligado a terra mas tentam ser mais empreendedores do que os mais velhos e gastam dinheiro de forma diferente.

Para as mulheres, o surgimento de transações baseadas no mercado de terra e a erosão dos sistemas tradicionais poderão criar novas oportunidades para alguns, de ultrapassarem as suas desvantagens no que toca a posse de terra. Principalmente para aqueles que têm maior acesso à financiamento, poderá haver maior possibilidade de posse de terra por meios formais mais seguros do que seria tradicionalmente possível. Mas o surgimento de grandes empreendimentos comerciais de terra poderá prejudicar as mulheres. No norte do Gana, por exemplo, a alteração dos padrões de utilização, restringiu o acesso das mulheres ao karité e às árvores dawadawa, que eram tradicionalmente propriedades comuns. E, em todas as localidades, a responsabilidade das mulheres de prover alimentos às suas famílias, permaneceu em grande parte inalterada, mesmo quando as parcelas de terra encolheram ou se tenham tornado mais fragmentadas.

Estas mudanças rápidas de padrões de acesso à terra, sugerem as seguintes implicações para o desenvolvimento normativo e para a prática:

1. A norma, o direito e a prática precisam de ser revistos, para uma governação justa de terra

Adaptar e adoptar directrizes. Os sistemas de governação de terra precisam de ascender à tais crescentes desafios. Nos últimos anos, as leis e normas de muitos países africanos foram revistas mas ainda são poucos os que podem acompanhar o ritmo e a dimensão da mudança. O consenso internacional sobre governação de terra reflectido no Guia Voluntário sobre a

Governação Responsável de Posse fornece uma base importante de para reformas práticas.

Reconciliar sistemas contraditórios e desenvolver mecanismos práticos de responsabilização. Alguns mercados caóticos de terra precisam de uma melhor regulação e alguns sistemas contraditórios – o tradicional e o estatal, por exemplo – precisam de se reconciliar mais eficazmente, colmatar lacunas entre os livros estatutários e a prática local. Enquanto que em um número crescente de países, as leis pretendem reconhecer direitos costumeiros de terra, é também claro que os próprios sistemas costumeiros têm mudado, em alguns casos muito rapidamente. Assim, os sistemas de governação de terra precisam de flexibilidade interna – instituições robustas serão mais eficazes do que uma regulamentação única ao lidar com desafios em constante evolução. Os mecanismos de responsabilização serão também cruciais, para evitar que as elites adquiram terra injustamente. Para além disso, os mecanismos de resolução de litígios devem ser reconhecidos como instrumentos essenciais na governação de terra.

Reconhecer os direitos de posse e manter os registros. Um e outra vez, o evidente sugere que os investidores privados podem obter documentação pelas terras que adquirem, enquanto que os pequenos agricultores não têm qualquer prova legal dos seus direitos de terra ou meios para cobrir os custos para garantir tal prova. O investimento sustentado continua a ser necessário para assegurar os direitos de terra à população rural, através de intervenções legislativas e operacionais que: reconheçam todos os direitos sociais de posse legítima; estabeleçam acesso à mecanismos de baixo custo para o registo de direitos, incluindo direitos colectivos; e fornecer mecanismos eficazes de manutenção de registros.

Garantir qualidade dos processos de investimento. Os planos e a base de governação para o desenvolvimento agrícola necessitam de ser reforçados para garantir que os investimentos sejam responsáveis e de alta qualidade. Dependendo do contexto, isso incluirá o reforço da consulta comunitária e dos requisitos de avaliação do impacto, atenção ao emprego e esquemas de participação e assegurar o pagamento atempado de compensação adequada.

Mudança do supervisionamento no acesso à terra. Do momento, existem sistemas escassos para rastrear e documentar as profundas transformações que afectam o acesso à terra na África Sub-sahariana – contudo, bons dados serão fundamentais para uma acção pública eficaz. São necessários novos desempenhos em instituições de uso da terra e nos seus parceiros de agências

imobiliárias, para garantir que uma súbita compreensão dessas mudanças e como os meios de subsistência podem prosperar à medida que o acesso à terra evolui, partilhada eficazmente.

2. Pequenas explorações agrícolas e o emprego fora da machamba necessitam de apoio concertado

Criar modelos de negócios verdadeiramente inclusivos. Este estudo concluiu que os investimentos destinados a integrar agricultores em cadeias de valor comercial, têm trazido benefícios significativos para alguns agricultores mas dificuldades exacerbadas para outros. Um moldar minucioso desses projectos de agronegócio – incluindo as estruturas e os benefícios de fomento florestal, projectos âncora no sector agrícola, agricultura contratual, e os modelos associados de empresas operacionais de grande escala – é necessário para garantir que as oportunidades para os pequenos agricultores, sejam verdadeiramente inclusivas.

Engajamento em mercados informais. A experiência sugere que a produção de alimentos tornou-se muito mais voltada para o mercado interno e mercados regionais do que para os mercados de exportação (nos últimos anos) notavelmente na África ocidental. Em vez de participar em cadeias “inclusivas” de valor, muitos pequenos agricultores estão a vender e comprar em pequenos centros urbanos que estão a surgir como centros de serviço e agregação, principalmente fora do círculo das normas. É necessário trabalho nas intervenções políticas e comerciais, que possa elevar a qualidade e promover o desenvolvimento rural e urbano nesses contextos.

Promover rendimento fora das machambas. Gerar energia para as zonas rurais, incluindo para o processamento da produção agrícola é um sector potencialmente promissor e ligações como esta – entre rendimento dentro e fora da machamba – são potencialmente chave. O emprego no processamento de produtos agrícolas, por exemplo, poderá trazer não apenas rendimento mas também estímulo à produção agrícola – caso os agricultores puderem garantir um preço decente pelos seus produtos, isto poderá valorizar a qualidade.

Notes

¹ Knapman, C *et al.* (próximo) Africa's farmland in changing hands: A review of literature and case studies from sub-Saharan Africa. IIED, Londres. / ² Bugri, JT e Yeboah, E (próximo) Understanding changing land access and use by the rural poor in Ghana. IIED, Londres. / ³ Niang, A *et al.* (próximo) Understanding changing land access and use by the rural poor in Senegal. IIED, Londres. / ⁴ Filipe, E e Norfolk S (próximo) Understanding changing land issues for the rural poor in Mozambique. IIED, Londres. / ⁵ Tumushabe, G e Tatwangire, A (próximo) Understanding changing land access issues for the rural poor in Uganda. IIED, Londres. / ⁶ Jayne, T *et al.* (2014) Land pressures, the evolution of farming systems, and development strategies in Africa: A synthesis. *Food Policy* (2014a). / ⁷ Vermeulen, S e Cotula, L (2010) Making the most of agricultural investment: a survey of business models that provide opportunities for smallholders. FAO, Roma e IIED, Londres. / ⁸ Allen, T e Heinriks, P (2016) Emerging Opportunities in the West African Food Economy. *West African Papers*, No. 1, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5jivfj4968jb-en> / ⁹ Abdul-Jalil, M (2006) The dynamics of customary land tenure and natural resource management in Darfur. *Land Reform 2006-1/28*, FAO. www.fao.org/3/a-a0790t/a0790t01.pdf / ¹⁰ Cotula, L e Jokubauskaite, G (2016) Land investments, accountability and the law: lessons from West Africa. IIED, Londres. <http://pubs.iied.org/12590IIED>

3. Para que os pequenos agricultores prosperem, as instituições locais precisam de investimento

Apoiar o profissionalismo no governo local. Os governos locais, as autoridades tradicionais e as administrações delegadas, são actores importantes na governação de terra e na mediação de múltiplos conflitos relacionados com terra. Deverá existir foco conjunto na construção de recursos eficazes e códigos profissionais dentro da governação das administrações locais.

Orientar crédito, formação e infraestrutura para pequenos agricultores em terras fragmentadas. Mais intervenções focadas no crédito agrícola; é preciso formação e infraestruturas rurais para os produtores mais carenciados. Se, por exemplo uma pequena parcela reduz a capacidade de diversificação dos agricultores poderão eles estar mais vulneráveis aos riscos de um fracasso – particularmente no contexto da mudança climática. Pequenos agricultores estão a procura de uma série de estratégias a adoptar, incluindo uma variedade de culturas agrícolas, aquisição de pequenas parcelas em diferentes locais para compensar a extensão de terra cultivada e contratando-se para fora, como trabalhadores. Os sistemas de apoio devem ter esta diversidade em conta, para promover um sector agrícola de pequena e média dimensão mais flexível.

Investir em grupos de base, organizações de produtores e instituições de apoio. É vital que haja grupos de base que trabalhem para promover responsabilização na governação local – e são muitas vezes o catalisador para intervenções rurais eficazes de desenvolvimento. É necessário apoio, em especial para as organizações de produtores rurais para reforçar o seu poder de negociação, tanto em relação à empresas como em relação à agências governamentais. Para além disso, o apoio à instituições que tradicionalmente concentravam-se apenas na agricultura, poderá precisar de acrescentar capacidades e reforçar suas parcerias com aqueles que podem apoiar os meios de subsistência não agrícolas.

James Mayers, Catriona Knapman, Laura Silici e Lorenzo Cotula



Knowledge
Products

O International Institute for Environment and Development (Instituto Internacional para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, IIED) promove desenvolvimento sustentável, associando prioridades locais a desafios globais. Apoiamos algumas das populações mundiais mais vulneráveis para empoderar suas vozes no processo de decisão.

Contacto

James Mayers
james.mayers@iied.org

80–86 Gray's Inn Road
Londres, WC1X 8NH
Reino Unido

Tel: +44 (0)20 3463 7399
Fax: +44 (0)20 35 14 9055
www.iied.org

IIED recebe comentário em:
@IIED e na página
www.facebook.com/theiied

Esta pesquisa foi financiada pelo the International Fund for Agricultural Development (IFAD); the International Institute for Environment and Development (IIED); Danida (Dinamarca); Irish Aid e Sida (Suécia). No entanto, as visões expostas não reflectem necessariamente as do IFAD, Danida, Irish Aid, Sida ou IIED.



James Mayers é o Director do Grupo dos Recursos Naturais do IIED. Catriona Knapman é consultora no IIED. Laura Silici é consultora no IIED. Lorenzo Cotula é um investigador principal (lei e desenvolvimento sustentável) no Grupo dos Recursos Naturais do IIED.