

SOLO E...

IGUALDADE DE GÉNERO

**A SEGURANÇA DE POSSE COMO POLÍTICA
DE DESENVOLVIMENTO NO SUL GLOBAL**

Afonso Soares

Fevereiro de 2026

*A insegurança de posse é uma crise de governação:
reduz o investimento produtivo e incentiva estratégias
defensivas que depreciam o capital natural.*

*O fosso de género no controlo de ativos é profundo: na
África Subsariana, apenas 13% das mulheres afirmam deter
propriedade exclusiva de terra, face a 36% dos homens.*

*Quando os direitos se tornam credíveis, mudam comportamentos:
no Benim, a formalização reduziu a perda de coberto arbóreo em
cerca de 20% e as queimadas em 5%.*

*A implementação decide: a discricionariedade na
“linha da frente” e a pobreza de tempo podem
transformar direitos formais em “direitos no papel”.*

No Sul Global, a terra permanece o principal ativo económico para milhões de famílias rurais: base de rendimento, segurança alimentar e capacidade de absorver choques climáticos. Mas é também um ativo político. O acesso à terra – e, sobretudo, o controlo sobre a sua gestão e rendimentos – condiciona quem participa, quem decide e quem consegue aceder a crédito, extensão rural e justiça.

Este *brief* parte de um *puzzle* recorrente na cooperação: por que razão políticas e reformas formalmente neutras continuam a produzir desigualdade e degradação? A resposta proposta é institucional e, por isso, politicamente operativa. A segurança de posse – em particular para as mulheres – deve ser tratada como um mecanismo de desenvolvimento e de justiça social e climática. Quando os direitos são precários, os agentes ajustam-se ao risco: investem menos em melhorias de longo prazo e recorrem, por vezes, a estratégias

de “sinalização” da posse que aceleram a depreciação do capital natural. Quando os direitos se estabilizam e são reconhecidos na prática, emergem ganhos económicos e externalidades ambientais mensuráveis.

O enquadramento normativo é claro. O acesso seguro e não discriminatório à terra e a outros recursos produtivos é reconhecido como condição para autonomia e para um nível de vida adequado (UN Women e OHCHR 2020; CEDAW 2016). Também a meta 5.a, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, fornece um referencial operativo para traduzir este compromisso: “Realizar reformas para dar às mulheres direitos iguais aos recursos económicos, bem como o acesso à propriedade e controlo sobre a terra e outras formas de propriedade, serviços financeiros, herança e os recursos naturais, de acordo com as leis nacionais” (FAO 2018).



O PUZZLE DA POSSE: LEI, COSTUME E PODER

A desigualdade de género nos direitos à terra raramente se reduz à ausência de lei. Em muitos contextos do Sul Global, coexistem normas estatutárias e regimes consuetudinários, com fragmentação institucional e assimetrias de poder no seio das famílias. O resultado é uma segurança condicional: direitos que dependem do estado civil, da proteção de parentes masculinos e da aceitação local das reformas (Namubiru-Mwaura 2014).

Um indicador simples mostra a escala do problema: na África Subsariana, a propriedade exclusiva de terra é reivindicada por 13% das mulheres e 36% dos homens (Behr et al. 2023). Esta diferença traduz desigualdade de colateral, de acesso a crédito, de capacidade de negociação intra-agregado e de presença em arenas deliberativas. Quando a terra é o principal

ativo, a desigualdade no seu controlo tende a reproduzir-se em produtividade, bem-estar e resiliência.

A vulnerabilidade feminina é agravada por três fatores cumulativos.

1. **Exposição a ameaças “internas”** (família/linhagem), particularmente em transições de vida como a viuvez, separação e migração;
2. **Custos administrativos desproporcionais** num ambiente de burocracias frágeis e informação assimétrica.
3. **“Pobreza de tempo”**, associada ao trabalho de cuidado não remunerado, que restringe mobilidade, participação e literacia administrativa.

É precisamente aqui que a economia política da posse se cruza com a agenda de desenvolvimento: o risco institucional altera incentivos, e os incentivos, em escala, moldam trajetórias do uso do território.

O MECANISMO CAUSAL: INSEGURANÇA, RISCO E “CUSTOS DE GUARDA”

Direitos frágeis comprimem o horizonte temporal. Se a posse pode ser contestada amanhã, investimentos com retorno diferido tornam-se irracionais hoje. Esta lógica produz subinvestimento estrutural em ativos fixos e em práticas sustentáveis, com efeitos diretos na produtividade e na adaptação climática.

Há, porém, um mecanismo adicional decisivo para a política ambiental: a economia da *guarding* – daqui em diante, designaremos por *custos de guarda*. Em contextos de insegurança, parte do esforço produtivo é desviado para “provar” ou “defender” a posse. Em vez de investir para produzir melhor, investe-se para sinalizar presença e autoridade. (Goldstein et al. 2018)

Para as mulheres, estes custos podem ser particularmente penalizadores: quando a segurança melhora de forma parcial, podem surgir respostas estratégicas que drenam eficiência, como a deslocação de investimento e mão-de-obra para parcelas menos seguras apenas para reduzir o risco de expropriação (Goldstein et al. 2018). A insegurança opera, assim, como um imposto invisível sobre a produtividade total.

O ciclo fecha quando a depreciação do capital natural agrava a pobreza e aumenta o custo de oportunidade do tempo. Quanto mais escassos se tornam os recursos, maior é o esforço de subsistência – e esse esforço recai, de forma assimétrica, sobre as mulheres.



SUCESSOS CONSTRUÍDOS A PARTIR DAS VOZES NO TERRENO: QUANDO A SEGURANÇA MUDA COMPORTAMENTOS

● **Benim: formalização e proteção florestal.** Um ensaio aleatório e controlado avaliou os *Plans Fonciers Ruraux* (PFR), um programa de demarcação e registo de direitos consuetudinários. Nas aldeias tratadas, registou-se uma redução de cerca de 20% na perda de coberto arbóreo e uma diminuição de 5% na incidência de queimadas (Wren-Lewis, Becerra-Valbuena, e Hounghedji 2020).

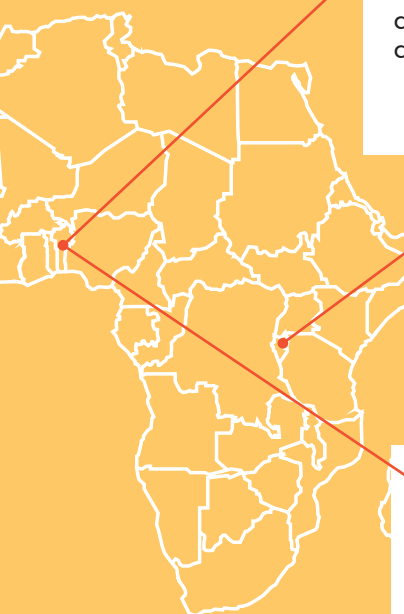
O mecanismo é coerente: ao aumentar a credibilidade dos direitos, diminuiu a necessidade de desmatar como estratégia defensiva.

● **Ruanda: regularização e investimento em conservação.** Revisões de evidência reportam que a regularização elevou para mais do dobro a probabilidade de investimento em estruturas de conservação, com efeitos particularmente fortes em agregados chefiados por mulheres (Meinzen-Dick et al. 2019; FAO 2023).

A explicação é institucional: com direitos mais seguros, aumenta o horizonte temporal e torna-se racional investir em medidas cujo retorno depende de anos.

● **Benim: demarcação física e investimento de longo prazo.** Noutro ensaio, a demarcação física de parcelas, antes da certificação final, induziu um aumento entre 23% e 43% no investimento em árvores e culturas perenes (Goldstein et al. 2018).

A lição de desenho é clara: ganhos parciais podem deslocar riscos para áreas não protegidas; a segurança deve cobrir as parcelas efetivamente geridas por mulheres.

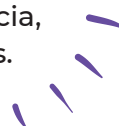


A IMPLEMENTAÇÃO DECIDE

Um erro recorrente é tratar a implementação como etapa técnica. Na realidade, a política é “feita” por quem a executa. Lipsky descreve como os serviços públicos são produzidos por decisões quotidianas de funcionários na linha da frente, que gerem escassez através de triagem, rotinas e racionamento de informação (Lipsky 2019). Em matéria de terra, estas rotinas podem cristalizar vieses: definir automaticamente o “chefe de família” como homem, exigir consentimento conjugal informal, ou canalizar informação e apoio para elites locais.

Além disso, diretrizes operacionais em matéria de direitos das mulheres à terra insistem num ponto frequentemente negligenciado: a propriedade formal só se traduz em agência real quando as instituições implementadoras deixam de ser um obstáculo. Normas internas, atitudes e incentivos das agências podem decidir se um programa produz *empowerment* ou apenas registos (Larson et al. 2025).

Para a cooperação, a implicação é direta e incómoda, mas necessária: não basta titular; é preciso governar a implementação, incluindo mecanismos de transparência, controlo e correção de enviesamentos.



“POBREZA DE TEMPO”: A RESTRIÇÃO ESTRUTURAL INVISÍVEL

A desigualdade na terra é inseparável da desigualdade no tempo. Globalmente, as mulheres realizam 76,2% do trabalho de cuidado não remunerado, mais de três vezes o tempo despendido pelos homens (ILO 2018). Este fardo limita participação em assembleias comunitárias, reduz

deslocações a serviços e restringe a capacidade de navegar procedimentos adminis-

trativos. Em suma, diminui a capacidade deliberativa necessária para transformar direitos formais em direitos exercíveis.

Por isso, intervenções centradas apenas em títulos podem falhar por omissão. Aproximar serviços de justiça, registo e extensão rural, e reduzir encargos de cuidado, é frequentemente condição de eficácia, e não um “acessório social” (UN Women 2022).

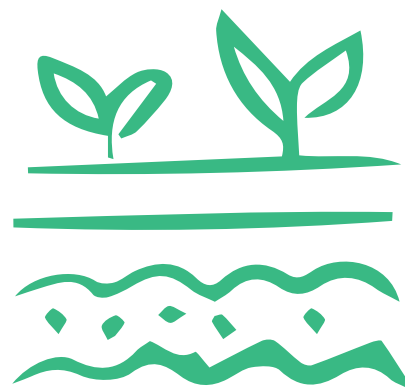


FORMALIZAÇÃO COM SALVAGUARDAS: RISCOS PREVISÍVEIS

A formalização é um instrumento e, como tal, pode produzir *trade-offs*. Ganhos de jure (títulos, registos, normas) não garantem, por si só, ganhos de facto (controlo, decisão, usufruto). Em contextos de resistência social e pluralismo legal, direitos recém-inscritos podem desencadear reações que deslocam a perda para outras dimensões (acesso a comuns, autonomia económica, segurança física). Quatro riscos são recorrentes:

1. Captura por elites, quando registo, taxas e mercados favorecem quem tem capital, influência ou capacidade de navegar procedimentos, empurrando pequenos produtores e mulheres para a margem.
2. Apagamento de direitos secundários, quando títulos individuais cristalizam uma visão estreita de “propriedade” e extinguem direitos de acesso a bens comuns (recolha, pastoreio, água, lenha) que são vitais para a subsistência e, frequentemente, exercidos por mulheres.
3. Direitos no papel e substituição de agência, quando o nome no documento não se converte em poder de decisão ou quando a formalização reforça a autoridade do “titular” masculino, reproduzindo dependência no interior do agregado.
4. Conflito, estigma e violência, quando a afirmação de direitos expõe mulheres a retaliação, pressões familiares, práticas de apropriação de bens e outras formas de punição social.

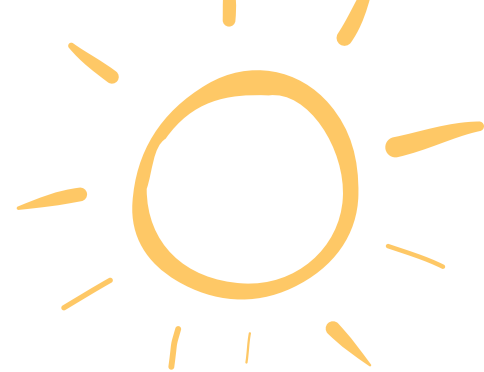
As salvaguardas não são “detalhes”: são a diferença entre um programa que redistribui poder e um programa que o consolida.



UNIÃO EUROPEIA: UM CONTRASTE ÚTIL

A União Europeia constitui um contraste institucional: direitos formais de igualdade são mais robustos e a capacidade administrativa é superior. Ainda assim, persistem barreiras de pobreza de tempo, invisibilidade do trabalho e sub-representação deliberativa (EIGE 2016; Franić e Kovačiček 2019). A lição transferível é simples: titularidade legal é necessária, mas insuficiente sem instituições que reconheçam constrangimentos sociais.

TRÊS PRIORIDADES DE POLÍTICA PARA COOPERAÇÃO E JUSTIÇA SOCIAL E CLIMÁTICA



1. Cotitularidade por defeito, com consentimento informado

- Tornar a titulação conjunta o padrão em registos de terra familiar, e exigir consentimento informado para alienação, incluindo em contextos de viuvez e divórcio;
- Reduz o poder discricionário de escolher um único titular, reforça o poder negocial das mulheres e cria previsibilidade para investimento de longo prazo;
- Necessidade de prever soluções para uniões informais e contextos de poligamia, evitando exclusões administrativas.

2. Serviços de proximidade, com supervisão e canais de queixa

- Criar equipas móveis de registo/justiça e juristas comunitários; simplificar procedimentos e publicar requisitos/etapas em linguagem clara; garantir atendimento em horários compatíveis com a vida em contexto rural;
- Reduzir custos de transação e assimetrias de informação, limitar a discricionariedade na “linha da frente” e aumentar o acesso efetivo das mulheres ao registo e aos serviços;
- Necessidade de auditorias simples (por amostragem) e canais de queixa confidenciais com resposta em prazo definido, para evitar exclusões, arbitrariedades e retaliação.

3. Infraestruturas de cuidado como condição operacional dos projetos

- Integrar água, energia e mobilidade (transportes/acesso) como componentes obrigatórias em programas de terra e restauração, com soluções de proximidade e manutenção assegurada;
- Reduzir a “pobreza de tempo”, viabilizar a participação das mulheres em decisões e serviços, e permitir a adoção de práticas sustentáveis sem sobrecarga adicional;
- Necessidade de critérios de localização e de acesso que priorizem mulheres e aldeias remotas, evitando captura por elites e garantindo operação contínua (não apenas “instalação”).



CONCLUSÃO



A segurança de posse é inquestionavelmente uma política de desenvolvimento, na medida em que reordena incentivos, redistribui poder e determina se a terra funciona como ativo produtivo ou como fonte de risco e conflito. No Sul Global, os direitos à terra das mulheres não constituem um tema sectorial; são um nó estratégico onde convergem crescimento inclusivo, segurança alimentar, resiliência climática e dignidade humana. Quando a posse se torna credível e exercível, o cálculo económico muda e a evidência mostra que essa mudança pode traduzir-se em ganhos ambientais mensuráveis. O desafio, porém, é eminentemente institucional. Exige reconhecer e gover-

nar o pluralismo legal, reduzir custos de transação, limitar a discricionariedade na “linha da frente” e tratar a pobreza de tempo como uma restrição política material, e não como nota de rodapé. Exige, igualmente, monitorização disciplinada: indicadores desagregados por sexo e métricas de segurança efetiva, e não apenas formal, são condição de prestação de contas e de aprendizagem programática.

Sem direitos seguros para mulheres em contexto a restauração da terra, a erradicação da pobreza e a transição climática permanecerão políticas com metade do seu potencial, e com custos distributivos injustos.



O Jovens 2030: Mobilizar para Agir. Da proteção dos solos à promoção da Cidadania Global, é

um projeto que promove a inclusão, o empode-

ramento e a participação ativa dos jovens das zonas rurais para a justiça social e a justiça climática. Através deste projeto vamos capacitar jovens para que possam atuar como agentes de mudança nas suas comunidades, enfrentando os desafios globais com as ferramentas necessárias para o desenvolvimento sustentável

Sabe mais em: [@Jovens 2030](https://twitter.com/Jovens2030)

FONTES

Behr, D., H. Groussard, V. Khaitina, e L. Shen. 2023. *Land Tenure Security is a Key Enabler for Women's Empowerment*. World Bank Global Indicators Briefs, no. 23.

CEDAW (Committee on the Elimination of Discrimination against Women). 2016. *General Recommendation No. 34 on the Rights of Rural Women*.

EIGE (European Institute for Gender Equality). 2016. *Gender in Agriculture and Rural Development*.

FAO. 2018. *Indicator 5.a.1: Women's and Men's Land Rights Methodology*.

FAO. 2022. *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*.

FAO. 2023. *The Status of Women in Agrifood Systems – Overview*.

Franić, Ramona, e Tihana Kovačiček. 2019. *The Professional Status of Rural Women in the EU*. European Parliament.

Goldstein, Markus, Kenneth Hounbedji, Florence Kondylis, Michael O'Sullivan, e Harris Selod. 2018. "Formalization Without Certification? Experimental Evidence on Property Rights and Investment." *Journal of Development Economics* 132: 57–74.

IFAD. 2021. *Securing Women's Tenure Rights: How To Do Note*.

ILC (International Land Coalition). 2020. *Equal Land Rights for Women Toolkit*.

ILO. 2018. *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*.

Larson, Anne M., et al. 2025. *Designing GTAs in the Context of Women's Land and Resource Rights: How To Do Note*. IFAD/CIFORICRAF. ICRAF.

Lipsky, Michael. 2019. *Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos*. Brasília: Enap.

MeinzenDick, Ruth, Agnes Quisumbing, Cheryl Doss, e Sophie Theis. 2019. "Women's Land Rights as a Pathway to Poverty Reduction: Framework and Review of Available Evidence." *Agricultural Systems* 172: 72–82. Dick, Ruth, Agnes Quisumbing, Cheryl Doss, e Sophie Theis. 2019. "Women's Land Rights as a Pathway to Poverty Reduction: Framework and Review of Available Evidence."

NamubiruMwaura, Evelyn. 2014. *Land Tenure and Gender: Approaches and Challenges for Strengthening Rural Women's Land Rights*. World Bank. Mwaura, Evelyn. 2014.

OECD. 2025. *Handbook on the OECD DAC Gender Equality Policy Marker*.

Prindex. 2020. *Women's Perceptions of Tenure Security: Evidence from 140 Countries*.

UN Women. 2022. *A Toolkit on Paid and Unpaid Care Work: From 3Rs to 5Rs*.

UN Women, e OHCHR. 2020. *Realizing Women's Rights to Land and Other Productive Resources*. 2.^a ed.

WrenLewis, Liam, Luis BecerraValbuena, e Kenneth Hounbedji. 2020. "Formalizing Land Rights Can Reduce Forest Loss: Experimental Evidence from Benin." *Science Advances* 6 (30): eabb6914. Lewis, Liam, Luis Becerra Valbuena, e Kenneth Hounbedji. 2020. "Formalizing Land Rights Can Reduce Forest Loss: Experimental Evidence from Benin."



Este *brief* foi cofinanciado pela União Europeia e pelo Camões, I.P. em Portugal. O seu conteúdo é da exclusiva responsabilidade do autor, e foi produzido no âmbito do projeto "Rural Voices 2030. Engaging young rural European citizens in a gender responsive approach to soil protection". Este documento não reflete necessariamente as opiniões da União Europeia ou do Camões, I.P.

* Afonso Soares, estudante universitário. O autor escreve com o antigo acordo ortográfico, mas por motivos editoriais o texto segue o novo acordo.



Cofinanciado pela
União Europeia

