



**Destaque Rural Nº 173**

27 de Maio de 2022

## **REFORMA FUNDIÁRIA E O MERCADO DE TERRAS EM MOÇAMBIQUE**

**Nelson Capaina<sup>1</sup>**

### **INTRODUÇÃO**

Este documento inscreve-se nos debates em torno da revisão da Política Nacional de Terras (PNT), centrando-se no mercado de terras e na forma como este pôde surgir e evoluir no contexto de várias dinâmicas. Tal significa que existem outros elementos associados, que serão referenciados na análise. Quando se pretende realizar uma revisão de um importante enquadramento e quadro legislativo, é necessário ter em conta as percepções e anseios dos cidadãos. E isso afere-se através de consultas públicas, organizadas e representativas dos diferentes tipos de interesses e do estudo de literatura específica, de forma a contextualizar e contemporizar a matéria que se pretende rever.

O governo tem disponível para consulta pública dois documentos: o diagnóstico da implementação do quadro legal e institucional de terras (1995-2021) e o Anteprojecto da PNT. No diagnóstico, está ausente qualquer preocupação que permita identificar os diferentes mercados de terras e relacioná-los com situações específicas no tempo e espaço. A propósito da literatura consultada, o mesmo refere que se sustenta em alguns relatórios do sector de terras. Não usa fontes externas e independentes sobre experiências e resultados da implementação da actual PNT, que possam fornecer outra visão e uma abordagem crítica e evolutiva à reforma que se pretende.

No contexto de grandes investimentos, o crescimento económico e a emergência de uma elite política e empresarial terminam por acelerar a procura de terras, seja para habitação, comércio, ou para outros fins. Estes investimentos levaram ao reassentamento e a deslocamentos desordenados das populações. Fenómenos naturais e conflitos armados agudizam o referido acima. Estes acontecimentos criam espaço para várias formas de ocupação, tipos de mercados e mecanismos diferenciados de actuação das instituições de gestão da terra, mas também de conflitos e, por sua vez, o não-cumprimento integral da lei ou, estando esta desajustada, a necessidade de reformas para resolver os problemas existentes.

---

<sup>1</sup>. Doutorado em Desenvolvimento Rural.

Quais são as formas mais frequentes de ocupação da terra e como elas ocorrem? Que tipos de mercados de terra existem no país e qual a sua dimensão? Quem são os principais protagonistas? Estes são alguns elementos que, entre vários, deveriam ser identificados e analisados no diagnóstico, de modo a dar corpo ao Anteprojecto da PNT.

Relativamente ao mercado, o Anteprojecto somente refere que *o Governo deve instituir e regulamentar a figura da compra e venda de infra-estruturas, benfeitorias e construções, clarificando e delimitando o conceito de infra-estruturas, benfeitorias e construções para efeitos de transmissão de direitos e outros investimentos sobre a terra passíveis de transmissão*. Desta forma, procura-se acautelar a compra e venda da terra, considerando-a ilegal, porque se pretende manter a propriedade estatal. Esta é apenas uma maneira simplista de olhar para um fenómeno como o mercado de terras, tipologias e formas de actuação dos actores.

A escassez de informação no diagnóstico sobre a consulta bibliográfica, associada às críticas dos vários quadrantes da sociedade relativas à forma como decorreu o processo de auscultação, dão apenas a possibilidade de abordar os elementos acima referidos a partir de referencial de estudos empíricos e tomando em consideração algumas evidências factuais e conhecimentos de terreno existentes por pesquisadores de diferentes organizações.

## FORMAS DE OCUPAÇÃO DA TERRA

Existem várias formas de ocupação da terra, que envolvem um conjunto de problemas, com determinantes políticas, económicas e sociais tais como: revoluções e contra-revoluções político-militares<sup>2</sup>; efeitos residuais da política colonial de terras; densidade populacional; escassez de terra que, paradoxalmente, convive com terras ociosas; pressão cada vez maior sobre a terra em meios urbanos; usurpações; invasões em áreas protegidas ou consideradas reservas do Estado; distribuição descoordenada de terras; acesso desigual à terra<sup>3</sup>.

Estas formas podem ser: *i)* a ocupação de boa fé ou simbólica através de manifestações como no Zimbabwe<sup>4</sup> ou no Brasil<sup>5</sup> que, geralmente, têm o apoio dos líderes locais ou tradicionais e da sociedade civil, como no Malawi<sup>6</sup>; *ii)* a ocupação compulsiva, com um cunho de violência em que os proprietários são, obrigatoriamente, levados a entrar no processo de reformas, como acontece no Brasil, África do Sul<sup>7</sup> e Zimbabwe; *iii)* a aquisição e reserva de terras por parte do Estado, para redistribuir e/ou formalizar uma situação de ocupação, observando-se

---

<sup>2</sup>. Balcázar, A. *et al* (2003). 'Colombia: lecciones de la reforma agraria' Em Tejo, P. (comp.). Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta. Santiago de Chile: Naciones Unidas. pp.307-324.

<sup>3</sup>. Kanyongolo, F. (2008). 'Las ocupaciones de tierra en Malawi: desafiando el orden legal neoliberal'. Em Moyo, S. & Yeros, P. (coord.). Recuperando la tierra. El resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina. Buenos Aires: CLACSO. p.p. 133-156.

<sup>4</sup>. Moyo, S. (2001). "The land occupation Movement and Democratisation in Zimbabwe: contradictions of Neoliberalism" in Millennium: Journal of International Studies, 30(2), pp 311-330.

<sup>5</sup>. Teófilo, F. (2003). 'Brasil: nuevos paradigmas de la reforma agraria'. Em Tejo, P. (comp.). Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas. pp. 209-237.

<sup>6</sup>. Kanyongolo, F. (2008). 'Las ocupaciones de tierra en Malawi: desafiando el orden legal neoliberal'. Em Moyo, S. & Yeros, P. (coord.). Recuperando la tierra. El resurgimiento... Buenos Aires: CLACSO. p.p. 133-156.

<sup>7</sup>. Sihlongonyane, M. (2008). 'La ocupación de tierras en Sudáfrica'. Em Moyo, S. & Yeros, P. (coord.). Recuperando la tierra. El resurgimiento...Buenos Aires: CLACSO. p.p. 157-180.

acordos entre o Estado e os proprietários de terras; e *iv*) ocupação por fruição de terras abandonadas pelas empresas estatais ou privadas, como consequência de conflitos armados<sup>8</sup>.

Estes ocupantes são membros da elite dentro na estrutura política, económica e social a diferentes níveis do Estado, estando, portanto, não apenas os pobres e os sem-terra, mas também os líderes tradicionais, funcionários do Estado e até membros do governo, a todos os níveis do executivo, quer dizer, desde a base até ao topo da estrutura e da burocracia do poder<sup>9 10</sup>.

## TIPOS DE MERCADOS DE TERRA

Existem duas formas de mercado de terras: o mercado formal, que significa que a transacção é realizada mediante uma norma jurídica, com registo oficial, onde são declarados e anotados aspectos como limite, tipo de transacção, natureza dos direitos, valor e forma de indemnização, entre outros<sup>11</sup>; e o mercado informal, em que a transacção é realizada fora do sistema legal e de maneira pouco transparente<sup>12</sup>, onde ocorre uma interacção entre lógicas de mercado e não-mercado, que resultam de práticas e arranjos específicos entre actores<sup>13</sup>, e em que os ricos e poderosos são potenciais beneficiários. Para North<sup>14</sup>, a diferença relevante entre mercado formal e informal não é a falta de registos, mas na capacidade das entidades estatais para sistematizar e administrar de forma eficiente o mercado de terras.

Segundo Negrão, existe uma série de formalidades de carácter institucional no chamado mercado informal, o que não faz jus à designação que lhe é dada. Por outro lado, o que distingue o mercado formal do informal não são as formalidades, mas, sim, o registo escrito a que um está sujeito e o outro não<sup>15</sup>. Nas situações em que predomina baixa procura por terras, o mercado informal é baseado em princípios não mercantis, como a posição dos intervenientes dentro da estrutura social local, localização espacial, status político e outros factores que podem influenciar a transacção<sup>16</sup>.

Alguns estudos realçam certas limitações da legislação moçambicana de terras, no que diz respeito, por exemplo, a aspectos relacionados com o surgimento de mercados de terra. Para uns<sup>17</sup>, este mercado apresenta tipologias que indicam actores diferentes, cujos impactos e comportamentos económicos e sociais são, muitas das vezes, de sinal contrário. Outros

---

<sup>8</sup>. Hanlon, J. & Smart, T. (2013). Boom da soja no Gurué. Pequenos agricultores ou grandes investidores? A opção para Moçambique. Relatório de pesquisa 1.

<sup>9</sup>. Kanyongolo, *op. cit.*

<sup>10</sup>. Hanlon, J. & Smart, T, *op. cit.*

<sup>11</sup>. De Janvry, A, Gordilo, L & Soudolet, E. (2001). Access to Land, Rural Poverty and Public Action. Oxford, New York.

<sup>12</sup>. Payne, G. (1997). Urban land tenure and property rights in developing countries: A review. London: Intermediate Technology Publications.

<sup>13</sup>. Benjaminsen, T & Sjaastad, E. (2002). Formalisation of Land and Water Rights in Africa: An Introduction'. European Journal of Development Research, 14 (2): 1–10.

<sup>14</sup>. North, D. (1995). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México, Fondo de cultura económica.

<sup>15</sup>. Negrão, J. (s/d). A indispensável terra africana para o aumento da riqueza dos pobres.

<sup>16</sup>. Cousins, B. (2000). "Tenure and Common Property Resources in Africa" In Toulmin, C and Quan, J. (eds). Evolving Land Rights, Policy and Tenure in Africa, DFID, London.

<sup>17</sup>. Cruzeiro do Sul-IID (2004). Mercado de terras urbanas em Moçambique. Maputo.

autores<sup>18</sup> apontam para a crescente visibilidade do mercado informal de terra e que o seu reconhecimento legal poderia ser essencial na promoção dos interesses dos pobres e mais carenciados. Neste caso, existe uma relação positiva, quando os mercados permitem aos pobres adquirir terras ou proporciona-lhes melhor acesso ao crédito.

Contudo, estes autores também avançam que pode existir uma relação negativa, quando os pobres perdem as suas terras para os mais poderosos e, por vezes, especuladores. Estas situações podem ser encontradas em zonas onde a procura de terras é maior, para diversas finalidades, como destaque para a agricultura, mas também com pessoas poderosas, económica e politicamente, que adquirem a terra, a titulam na esperança de, no futuro, ter parcerias ou realizar especulação fundiária.

Existem, essencialmente, três tipos de mercado de terra: compra, arrendamento e parceria, em que uma das partes possui a terra e a outra detém o capital financeiro para investir. Algumas experiências<sup>19</sup> indicam que, quando a terra está titulada, os titulares têm a possibilidade de, através do arrendamento de direitos de uso, realocar a terra a outros utilizadores. Na linguagem de Thorbecke<sup>20</sup>, os indivíduos optam por actuar numa destas formas de transacção que minimize os custos de produção, tendo em conta os seus próprios atributos, as características do bem transaccionado, os contextos físico, tecnológico, cultural e político. Estes aspectos pressupõem uma abordagem sobre o modelo em que as instituições, os instrumentos normativos e orientadores, e os agentes efectivamente funcionam em benefício dos pobres e mais carenciados das zonas rurais.

## **PAPEL DAS INSTITUIÇÕES**

As instituições são um dos elementos fundamentais na questão de terras. Pode-se identificar três categorias básicas de instituições, relacionadas e que, entre si, podem impactar umas sobre as outras<sup>21</sup>: *i)* a ordem constitucional, formada pelas normas fundamentais sobre a organização social, isto é, as necessárias para formular as outras normas; *ii)* o marco institucional, composto por elementos como leis, regulamentos, contractos e os direitos de propriedade sobre a terra, que se elaboram no marco da ordem constitucional; e *iii)* os códigos de conduta normativos, determinados pelos valores culturais que legitimam os marcos acima mencionados e estabelecem pautas de conduta.

---

<sup>18</sup>. Chimhowu, A. & Woodhouse, P. (2006). Customary vs private property rights? Dynamics and trajectories of vernacular land markets in Sub-Saharan Africa. *Journal of Agrarian Change*, 6(1), 346-371.

<sup>19</sup>. Chen, *et al*, *op. cit.*

<sup>20</sup>. Thorbecke, E. (1993), "Impact of State and civil institutions on the operation of rural market and nonmarket configurations", *World Development*, vol. 21, Issue nº 4.

<sup>21</sup>. Vogelgesang, F. (2003). 'Derechos de propiedad, costos de transacción, externalidades y mercados de tierras rurales en América Latina y el Caribe'. Em Tejo, P. (comp.). *Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. pp. 29-60.

Em geral, entende-se por instituições, as organizações (formais e informais), regras e normas de conduta, e os procedimentos de sua aceitação e cumprimento que, assim, ditam/orientam o comportamento dos diferentes actores, sejam indivíduos ou colectividades; pressupondo a eleição de instituições apropriadas, que resultam num contracto entre esses actores<sup>22</sup>. Como tal, também são entendidas como “regras de jogo” que, num sistema social, regem as interacções entre os agentes<sup>23 24</sup>, o seu acesso aos recursos; regulam as relações, o modo de adoptar e executar projectos colectivos, a forma de dirimir conflitos, o modo em que criam, modificam, interpretam e impõem as próprias instituições<sup>25</sup>.

Por exemplo, na questão de terras, e concretamente na essência dos elementos que se pretendem na reforma e seus agentes executores, o impacto das instituições pode acontecer quando ocorre o *rent-seeking* que é a «captura do regulador», geralmente associada a incentivos pecuniários, pelos «regulados» num esforço para garantir que o governo nomeie reguladores que já foram capturados<sup>26</sup>. Isso pode ameaçar os pobres e aumentar a exclusão social no acesso, segurança e posse da terra, tendo em conta, pelo menos, dois factores fundamentais<sup>27</sup>: a crescente disparidade nos rendimentos, e consequente diferenciação no poder de compra, criando selectividade no acesso ao mercado; e o sistema político que agrava as crescentes desigualdades provocadas pelas forças do mercado quando, por exemplo, os que contribuem para as benfeitorias partidárias e políticas usam a sua influência para obter privilégios especiais ou alterações regulamentares em benefício próprio.

Concretamente, este é um exemplo da situação em que o *lobby* se efectua no sentido de excluir ou tentar minimizar as taxas tributárias sobre o uso e aproveitamento da terra. Por outro, a criação de uma rede com capacidades para controlar o Estado na projecção, definição e execução das normas, indicando potenciais «mandatários» que vão ofuscar os interesses colectivos, enquanto garantem a expressão dos interesses particulares. Mas, também, segundo outros autores<sup>28</sup>, por maior que seja a capacidade de investimento e o nível de rendimento das pessoas, se o quadro institucional regulador dos comportamentos for débil, o uso discriminatório dos recursos, como a terra, tenderá a aumentar.

---

<sup>22</sup>. North, D. (1995). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México, Fondo de cultura económica.

<sup>23</sup>. Dimaggio, P. & Powell, W. (1991). “Introduction”. Em Dimaggio, P.J. y Powell, W.W (eds.). The new institutionalism in organizational analysis. Chicago: University of Chicago Press, pp. 1-38.

<sup>24</sup>. March, J., e Olsen, J. (1997). El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política. México, Fondo de Cultura Económica.

<sup>25</sup>. Pogge, T. (2005). La pobreza en el mundo y los derechos humanos. Barcelona, Paidós.

<sup>26</sup>. Stiglitz, J. (2016). O preço da desigualdade. Lisboa, Bertrand Editora.

<sup>27</sup>. Sachs, J. (2017). A era do desenvolvimento sustentável. Lisboa, Actual Editora.

<sup>28</sup>. Cruzeiro do Sul-IID, op. cit.

Ademais, os incentivos institucionais são encontrados quando a atribuição de direitos fundiários afecta a equidade e eficiência, determinando, entre outras coisas, a capacidade de as famílias gerarem subsistência e rendimentos, elevarem o seu *status* socioeconómico, terem motivações para se esforçar e realizar investimentos, acederem a mercados financeiros e outros mecanismos de suavização de gastos<sup>29</sup>. Finalmente, as reformas fundiárias, em contextos de frequentes mudanças políticas e institucionais (embora a característica predominante seja o controlo estatal sobre a alocação e uso da terra), geralmente, são imperfeitas ou os seus resultados são marcadamente insatisfatórios<sup>30 31</sup>.

Quando o Estado parcela terrenos que são vendidos ao público, com processo validado através da atribuição de DUAT e/ou outro documento oficialmente reconhecido, muitas vezes, especulativamente pelos seus agentes, como acontece nos distritos de Moamba e Marracuene, está-se perante práticas contrárias à legislação fundiária nacional. Por outro, este parcelamento realiza-se em zonas próximas de comunidades nativas que poderiam beneficiar deste processo, como o direito lhes assiste, mas que assim não acontece.

## NOTAS FINAIS

Como se depreende, a permanência da propriedade estatal sobre a terra não inibiu o desenvolvimento do mercado de terras e, portanto, com práticas altamente adversas à lei, o surgimento de instituições «informais» localmente enraizadas. São as comissões de vendedores e/ou outras lideranças que se envolvem nos diferentes tipos de transacção, acomodadas na figura de «testemunhas» no trespasse, especificamente na venda. Assim, o não cumprimento das normas, pela incapacidade das instituições, ou por outra razão, levou à perpetuação de práticas más que obstaculizam o próprio desenvolvimento.

Obviamente que as simples alterações num instrumento tão importante podem dar solução imediata aos problemas prementes. Mas elas traduzem-se, mais cedo ou mais tarde, em novos desafios e na necessidade de elaborar novos dispositivos e/ou aperfeiçoar os existentes. E isso será realizado, de certeza, usando recursos que são indispensáveis para outras necessidades. Portanto, é imprescindível auscultar de forma aprofundada os mais afectados e desenvolver análises, consistentes e contextualizadas, que incidam sobre os diversos aspectos em torno da questão de terras, nomeadamente as lacunas existentes na legislação vigente, a (in)capacidade e incentivos institucionais para o cumprimento da lei.

---

<sup>29</sup>. Deininger, K. & Feder, G., 2001. "Land institutions and land markets," Handbook of Agricultural Economics. Em B. L. Gardner & G. C. Rausser (ed.), Handbook of Agricultural Economics, edition 1, volume 1, chapter 6, pp. 288-331, Elsevier.

<sup>30</sup>. Besley, T. & Burgess, R., *op. cit.*

<sup>31</sup>. Chen *et al*, *op. cit.*