



DESTAQUE RURAL Nº 193

17 de Outubro de 2022

REFORMA LEGISLATIVA, MERCADO DE TERRAS E POBREZA

Nelson Capaina

RESUMO

O Estado moçambicano, na busca de desenvolvimento socioeconómico inclusivo, defende que a terra é um bem de acesso universal, devendo-se combater a sua mercantilização¹, excepto o pagamento da justa indemnização e compensação a outro ocupante anterior, no caso de transferência do direito de uso e aproveitamento da terra². Este texto sugere que a mercantilização da terra não leva à melhoria das condições de vida dos mais necessitados nas zonas rurais. Para que este desenvolvimento seja alcançado, de forma sustentável, é preciso ter um pressuposto fundamental: a boa governação. Ela pressupõe, ademais de um pacote legislativo modernizado, a existência de instituições fortes para a implementação de regras e de outros preceitos legais em prol das comunidades locais.

INTRODUÇÃO

No país está em curso uma reforma legislativa com objectivos «de assegurar a materialização e consolidação da terra como propriedade do Estado e meio universal para a criação do bem-estar material, espiritual e da qualidade de vida para as actuais e futuras gerações de moçambicanos»³. Um dos quatro temas em discussão é o da consolidação de direitos fundiários (Estado, terra e cidadãos/comunidades). Preocupações com aspectos estruturais de gestão e administração de terras, nomeadamente de transmissibilidade do DUAT que se reflecte num mercado de terras não regulado, em que o papel do Estado dúbio (total ausência vs. excessiva intervenção), é um dos pontos no cerne deste tema.

Na legislação em vigor⁴, a terra pertence ao Estado e não deve ser vendida, hipotecada e/ou penhorada. A reforma e o mercado de terras estão associados à redução e/ou persistência da pobreza. Nos países em desenvolvimento, as reformas fundiárias

¹ A Constituição da República preconiza que a terra é propriedade do Estado, não deve ser vendida, penhorada ou hipotecada.

² Conselho de Ministros. Proposta de Resolução. Política de terras e estratégia de implementação. Versão de 30.08.2022.

³ Conselho de Ministros. Proposta de Resolução. *op. cit.*

⁴ Lei nº 19/97, de 1 de Outubro.

pretendem, geralmente, melhorar as condições de acesso dos pobres e dos mais carenciados à terra⁵. Por exemplo, a reforma pode dar uma contribuição relevante para a redução da pobreza quando a terra excedentária ou ociosa é efectivamente redistribuída aos pobres, aos sem-terra e outros desfavorecidos⁶. Ou seja, quando a reforma e o tipo de mercado de terras escolhidos funcionam de forma eficiente, pode haver redução das desigualdades nos rendimentos agrícolas⁷.

Este documento pretende ser uma contribuição para o debate em torno da reforma legislativa, em preparação, sobre terras e o seu impacto sobre a pobreza. A ideia central é que o mercado de terras existe, mas, não cria benefícios para a maioria da população onde ele ocorre. O mesmo resulta de trabalho de campo realizado em quatro distritos, nas províncias de Maputo e de Nampula. O objectivo do estudo foi abordar a problemática do mercado de terras, onde foram realizadas entrevistas a membros das comunidades, da sociedade civil, técnicos e outros agentes do Estado.

FACTORES DETERMINANTES NO MERCADO DE TERRAS

Além da figura de «(justa) indemnização e compensação», na proposta de revisão, refere-se que «a Política de Terras, preconiza um sistema tributário de uso e aproveitamento da terra, orientado para uma perspectiva fiscal, no sentido de promover a contribuição e participação do utilizador da terra nas despesas decorrentes da administração e gestão da terra por via do pagamento de impostos»⁸. Embora não se referindo a tal facto, este postulado e as demais figuras sobre o sistema tributário constantes na proposta de revisão, encaminham a figura de *posse da terra* para uma abordagem de economia de mercado e, portanto, o domínio do mercado sobre a aquisição e uso da terra.

Há essencialmente duas formas de mercado de terras: o formal, onde impera a norma jurídica e todos os atributos legais⁹, e o informal, em que a transacção ocorre fora do sistema legal, mas onde se observa a interacção entre lógicas de mercado e não-mercado¹⁰. Tal significa que existem formas de transacção que surgem e evoluem como

⁵. Deininger, K., Zegarra, E. e Lavandez, I. (2003). "Determinants and Impacts of Rural Land Market Activity: Evidence from Nicaragua". *World-Development*. 31(8) pp. 1385-1404.

Besley, T. e Burgess, R. (2000). Land Reform, Poverty Reduction, and Growth: Evidence from India. Em *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 115, nº 2, pp. 389-430.

⁶. Griffin, K. Khan, A. and Ickowitz, A. (2001). Poverty and the Distribution of Land. Department of Economics, University of California, Riverside.

⁷. Chen, C., Restuccia, D., Santaeuàlia-Llopis, R. (2020). The effects of land markets on resource allocation and agricultural productivity.

⁸. Conselho de Ministros. Proposta de Resolução. *op. cit.*

⁹. de Janvry, A. e Sadoulet, E. (2003). 'Progress in modelling of rural households behaviour under market failures'. Em De Janvry, A. e Kanbur, R. (eds.). *Poverty, Inequality and Development, Essays in Honor of Erik Thorbecke*. Kluwer publishing. Chapter 8.

¹⁰. Payne, G. (1997). *Urban land tenure and property rights in developing countries: A review*. London: Intermediate Technology Publications.

resposta à falta de mercados ou à presença de mercados em que prevalecem custos de transacção elevados¹¹, ou ainda, quando ocorrem restrições sobre as quantidades de bens que podem ser transaccionados¹². O funcionamento dos mercados de terras como, por exemplo, o arrendamento, pode melhorar o acesso aos usuários interessados, potencialmente contribuindo para o aumento da equidade e da eficiência no uso e aproveitamento da terra¹³.

No entanto, isso nem sempre acontece de forma absoluta e generalizada. A decisão de um indivíduo participar no mercado depende da posição relativa das funções de oferta e procura e, portanto, da sua dotação em recursos produtivos e das suas características de procura¹⁴. Noutras circunstâncias, o *status quo* inicial vai sofrer alterações tendo em conta que, como defende Binswanger¹⁵, para um agricultor pobre adquirir terra no mercado, terá de reduzir o seu consumo, a menos que venda a sua força de trabalho.

Alguns factores que intervêm para limitar os impactos do mercado de terras sobre os mais vulneráveis são as distorções no mercado do crédito que, muitas vezes, impedem que os mercados de terras atendam aos interesses dos mais vulneráveis. Um mercado de crédito imperfeito impede a procura no mercado de terras e contribui para a concentração de terras em poucas mãos¹⁶. O mercado de terras pode não ser eficiente se persiste a distorção do mercado de crédito, o sistema de registo e de titulação da terra não funciona e não há fluidez no investimento¹⁷.

Além de que os produtores tendem a arrendar parte da propriedade, reduzindo assim o tamanho da sua terra para a dimensão mais ideal para a sua actividade¹⁸. Para tal, além das regras específicas para terras, o quadro institucional de regras legais gerais (o Estado de direito, o direito contratual e a legislação inerente à resolução de litígios) afecta significativamente a capacidade do mercado de terras de funcionar como pretendido e a favor dos mais vulneráveis¹⁹. A limitante do mercado de terras pode surgir de outros factores como: a restrição no acesso a outros insumos de produção, imperfeições do restante do mercado de terras (proibição de compra e venda de terras), instituições legais fracas que limitam a credibilidade da reforma e receios remanescentes de expropriação²⁰.

¹¹. 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.

¹². de Janvry e Sadoulet, *op. cit.*

¹³. Deininger *et al*, *op. cit.*

¹⁴. de Janvry e Sadoulet, *op. cit.*

¹⁵. Binswanger, H. (1986). "Agricultural Mechanization: A Comparative Historical Perspective." *World Bank Research Observer* 1 (1): 27–56.

¹⁶. Deininger *et al*, *op. cit.*

¹⁷. Negrão, J. (s/d). A indispensável terra africana para o aumento da riqueza dos pobres.

¹⁸. Deininger *et al*, *op. cit.*

¹⁹. Negrão, J. (s/d), *op. cit.*

²⁰. Chen *et al*, *op. cit.*

Também contribuem para o desenvolvimento do mercado de terras outros factores como²¹: a anterior (re)distribuição da terra, a atribuição e segurança dos direitos de propriedade, a qualidade dos solos e o propósito para sua utilização, e o mercado de gestão de riscos (os serviços de seguros). Uma perspectiva nessa linha, é que aqueles que tiverem a garantia de segurança de posse da terra poderão engajar-se no mercado de arrendamento, tornando o uso da terra mais eficiente²².

Portanto, o fundamento é que o mercado formal de arrendamento pode reduzir substancialmente a má alocação de recursos, enquanto aumenta a produtividade agrícola e reduz as desigualdades nos rendimentos, porque opera através de forças de mercado²³. Mas, outros autores²⁴ defendem que as características do processo de produção agrícola, acesso ao crédito, risco do portfólio e custos de transacção afectam o funcionamento dos mercados de terras, sejam eles de venda ou de arrendamento.

As preocupações dos estudos acima mencionados centram-se mais no funcionamento do mercado, concretamente do lado da procura. Evidências no terreno sugerem uma análise no sentido oposto – o de *quem* participa do lado da oferta. Os dados mostram que, ao contrário da entrada no mercado formal de créditos e outros benefícios fiscais, a falta de dinheiro, a insegurança de posse e insuficiências de insumos agrícolas são os principais factores que pesam nas decisões das pessoas na oferta de suas terras.

Relativamente aos que procuram terras, os resultados de campo destacam a construção de habitação, a prática da agricultura, a pecuária e a actividade comercial, como os principais factores de procura. No entanto, não deixa de ser interessante outros factores económicos como a aquisição de terras para parcerias, com investidores e/ou sua revenda «quando o mercado estiver favorável».

EFEITOS SOBRE A POBREZA

Para efeitos do presente documento, entende-se que a pobreza é um fenómeno multidimensional e, como privação, está directamente relacionada com a desigualdade; e é mais privação de potencialidades básicas do que, simplesmente, a privação de rendimentos, embora esta segunda seja uma das principais causas da pobreza²⁵; tendo

²¹. 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: una realidad incompleta. Santiago de Chile: Naciones Unidas. pp. 29-60.

Thorbecke, E. *op. cit.*

²². Greif, A. *et al* (s/d). Credit and rental markets: Land transactions in Eastern Province, Zambia. USAID.GOV.

²³. Chen *et al*, *op. cit.*

²⁴. Deininger, K. e Feder, G., 2001. "Land institutions and land markets," Handbook of Agricultural Economics, in: B. L. Gardner & G. C. Rausser (ed.), Handbook of Agricultural Economics, edition 1, volume 1, chapter 6, pages 288-331, Elsevier.

²⁵. Sen, A. (2003). O desenvolvimento como liberdade. Lisboa, Gradiva.

em conta que os rendimentos constituem um meio para obter um fim que são as capacidades²⁶.

Esta forma de olhar a pobreza, inclui a vulnerabilidade, o risco, a perda de poder²⁷, e está relacionada com a forma como diferentes pessoas podem ter distintas oportunidades de converter os vários recursos em bem-estar²⁸. Neste sentido, a pobreza está fortemente associada à redução da capacidade da pessoa de obter rendimentos e outros recursos, à incapacidade para usar e/ou a dificuldade de os converter²⁹. Nesta linha, inclui-se a incapacidade de satisfazer necessidades humanas básicas como água, saneamento, energia segura, educação e um meio de subsistência³⁰.

Alguns estudos 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 utilizadores³¹. Isso acontece quando, por exemplo, os esforços neste mercado visam melhorar a segurança da posse e reduzir o poder dos proprietários de terra, afectando principalmente as relações de produção agrícola, trazendo benefícios para os sem-terra através do aumento dos salários³².

Argumento similar é apresentado por Deininger³³ para quem, se existem imperfeições no mercado laboral ou diferenças de capacidades entre produtores, mercados de arrendamento que funcionem bem podem ajudar a transferir terras para seu melhor uso, a custos de transacção comparativamente baixos. Isso pode melhorar a eficiência da produção, a distribuição de rendimentos e reduzir a vulnerabilidade das famílias pobres, oferecendo-lhes um meio de vida mais estável que o que teriam vendendo a sua mão-de-obra no mercado laboral, geralmente volátil e imperfeito.

Outras análises, ao contrário, defendem que o mercado de terras pode levar à pobreza da maioria das pessoas, quando o funcionamento deste mercado resulta na concentração da terra nas mãos de poucas pessoas³⁴, por vezes, com significativo monopólio³⁵. Quando os carenciados, como os jovens, estão sem capacidade para investir em mais terra ou, por outro, a situação de carência leva-os a vender a sua

²⁶. Nussbaum, M. (2012). *Crear capacidades: propuesta para el desarrollo humano*. Barcelona, Paidós.

²⁷. Kanbur, R. y Squire, L. (2002). "La evolución del pensamiento sobre la pobreza: explorando las interacciones". En Stiglitz, J. y Meier, G. (eds.) *Fronteras de la economía del desarrollo. El futuro en perspectiva*. Colombia, Banco Mundial y Alfaomega editores, pp. 173-217.

²⁸. Sen, A. (2010). *La idea de la justicia*. Madrid, Taurus.

²⁹. Sen, A. (2010), *op. cit.* Sen, A. (2003), *op. cit.*

³⁰. Sachs, J. (2017). *A era do desenvolvimento sustentável*. Lisboa, Actual Editora.

³¹. Chen *et al*, *op. cit.*

³². Besley e Burgess (2000), *op. cit.*

³³. Deininger, K. (2003). *Land Policies for Growth and Poverty Reduction. A World Bank policy research report*, the World Bank and Oxford University Press, Washington.

³⁴. Besley e Burgess, 2000, *op. cit.*

³⁵. Griffin *et al*, 2001, *op. cit.*

terra³⁶. Por outro lado, em momentos de crise ou emergência, as famílias são impelidas a vender as suas terras a preços baixos, não podendo comprar terra, no futuro, por incapacidade financeira³⁷.

O emprego agrícola e crédito aos produtores podem ser outro problema. Segundo Deininger³⁸, os altos custos de supervisão no mercado laboral rural fazem com que os trabalhadores assalariados tenham incentivos limitados para esforçar-se³⁹. Nestas circunstâncias, necessita-se de uma supervisão acrescida ou de contractos de maiores incentivos como uma remuneração ao preço de mercado. Por outro lado, os custos de transacção associados à oferta de crédito a pequenos produtores podem ser tão altos que estes produtores são excluídos do mercado de crédito.

Todos estes estudos têm em comum a avaliação dos impactos dos mercados de terra baseando-se no preceito (legal) de posse. Ou seja, para uns, a titulação permite redistribuir terra para outros utilizadores e melhorar os salários agrários; para outros, o mercado leva à pobreza na medida em que permite a concentração de terras em poucos indivíduos, bem como os mais carenciados poderão vender as suas terras, mas não terão capacidade para adquiri-las quando, no futuro, necessitarem.

Na linha da pobreza como fenómeno multidimensional, entende-se que uma relação entre (a posse da) terra e a (redução ou persistência da) pobreza depende, em grande medida, de vários factores como, por exemplo, os recursos financeiros que os diferentes usuários poderão ter para entrar de forma equilibrada no mercado, dos estímulos que a eles se dão e dos mecanismos de actuação dos dois principais actores do mercado – *quem procura e quem oferece*.

No terreno foram levantadas cinco questões. A primeira foi sobre o espaço de terra que sobra em posse dos que trespassaram as suas terras. Os dados indicam que parte significativa das pessoas, fica com espaços muito reduzidos e, apenas, uns poucos continuam com terrenos relativamente maiores. Isso levanta uma preocupação sobre a disponibilidade de terras para a produção de alimentos.

É sabido que em Moçambique o aumento do volume de produção agrícola tem sido resultado da expansão das áreas cultivadas e não pela produtividade por hectare. Neste sentido, a redução da área para a produção agrícola das famílias, implica uma diminuição das quantidades produzidas por estas famílias. Tal sugere que, as famílias

³⁶. Bezu, S., e Holden, S. (2014). Are rural youth in Ethiopia abandoning agriculture? World Development, 64, 259-272.

³⁷. André, C. e Platteau J. P. (1996) "Land Tenure Under Unendurable Stress: Rwanda Caught in the Malthusian Trap"; Cahiers de la Faculté des Sciences Économiques et Sociales n° 164 Serie Recherche - N° 164 - 1996/7 Collection "Développement"

³⁸. Deininger (2003), *op. cit.*

³⁹. Deininger refere que na propriedade agrícola, os membros da família têm maiores incentivos para aplicar mais esforço do que a mão-de-obra contratada. Eles partilham o risco pelos resultados e podem ser empregues sem incorrer em custos de contratação.

ou reservam-se toda a pouca produção para o consumo familiar, ou vendem quase tudo. Não obstante, de uma e outra forma, o espectro da pobreza estará presente nestas famílias.

Existe também o uso das remessas captadas com o negócio de terras. Sobre isso, os entrevistados afirmaram a maioria das pessoas que vendeu as suas terras não melhorou nada. Algumas pessoas só compraram alguns bens, como chapas de zinco e cimento para fazer pequenas melhorias nas suas casas. Tal aspecto leva à segunda questão, o destino das compensações, segundo o género. Neste trabalho, observou-se que as preferências das mulheres foram: capital humano (educação e saúde dos dependentes), construção e/ou reabilitação da habitação e investimento. Para os homens, os destinos preferidos foram casamentos (segundo casamento), consumo de álcool, construção e/ou reabilitação de habitação e viagens de lazer.

Os investimentos foram mais para agricultura e comércio informal não-agrícola; relativamente à habitação, as mulheres apostam em casas com um tamanho normal, enquanto os homens optam por casas com tamanho menor (quarto e sala). Pela observação no terreno, constatou-se que a maioria das casas tem uma cobertura de zinco, muitas de paredes feitas com material local (paus, areia, blocos de adobe) e piso de adobe (terra batida). O tamanho das habitações indica que a maioria dos membros do agregado familiar partilha o mesmo compartimento para dormir.

Uma terceira questão foi o impacto do mercado de terras sobre o género. A ocupação efectiva de uma parcela de terra tem sido feita pela mulher que realiza grande parte do trabalho, como a agricultura ou limpeza do espaço. No entanto, no trespasse da referida parcela, tem havido a tendência de a mulher não colher benefícios materiais e/ou económicos e, muitas vezes, torna-se socioeconomicamente mais vulnerável à medida que o homem usa o dinheiro recebido noutras preferências.

As salvaguardas sociais, ou seja, as redes de segurança⁴⁰, que os sistemas costumeiros ofereciam a diferentes categorias de pessoas, quase não são consideradas. As sociedades mudaram com o tempo, a maioria das normas sociais e práticas costumeiras do passado já não são observadas. Evidenciou-se que quando uma mulher perde o marido, os seus filhos ou outros familiares aparecem a vender o terreno onde vivia o casal. Em alguns casos, procura-se intervir e consegue-se que a mulher tenha em sua posse uma parcela de terra para viver e realizar actividade agrícola.

A quarta questão foi a criação de emprego, usando a mão-de-obra local. Os dados indicam que o mercado de terras não criou emprego nas comunidades. Os que afirmaram terem sido criados postos de trabalho, destacam que se observa mais o emprego sazonal, que se realiza num período máximo de três meses, quando ocorre a

⁴⁰. Lastarria-Cornhiel, S. (2009). Women's role in agriculture and in rural welfare: access to land and resources. Department of Urban and Regional Planning Land Tenure Center University of Wisconsin-Madison.

colheita de alguns cultivos, como a soja e a banana. O emprego em regime permanente tem sido mais para indivíduos oriundos de outras regiões distantes das comunidades locais.

Por outro lado, ocorre a tendência de os investidores que adquirem terras em algumas comunidades, empregam mão-de-obra das comunidades onde se realizam os investimentos. Reconhecendo-se este facto, afirmou-se que se tratava de imposição da comunidade e que nada se podia fazer por parte de quem investe, embora este facto esteja a criar um mal-estar no seio das lideranças locais. Segundo o que se pensa, o emprego também devia abranger membros de outras comunidades circunvizinhas.

A quinta questão foi sobre o acesso aos serviços básicos. Segundo o INE⁴¹, o indivíduo tem acesso (fácil) a infra-estruturas e/ou serviços básicos (saúde, educação, fonte de água, mercados/loja, paragens de transporte), quando percorre a pé menos de 30 minutos até chegar à infra-estrutura e/ou serviço básico mais próximo. O primeiro indicador, nesta categoria, foi a saúde e a educação. As comunidades visitadas, e que se encontram distantes das principais vilas, como Macandza, embora com presença de investidores, não possuem unidade sanitária, nem adequadas infra-estruturas de educação. As famílias nas comunidades de Cathaoche e Nacarire, em Malema, percorrem mais de dez km, geralmente a pé ou de bicicleta, para a unidade sanitária, que se encontra na vila-sede do posto administrativo de Mutuáli.

Portanto, na maioria das zonas estudadas, não existem meios de transporte adequados, nem rede eléctrica, nem unidades de saúde com serviços mínimos desejáveis. Em tempos de chuva, como refere Sachs⁴², as estradas podem ser demasiado lamacentas e intransitáveis para veículos. As pessoas que vivem nestas zonas podem ver linhas de electricidade, mas poderão ser demasiados pobres para estar ligadas à rede. Sobrevivem também sem sistemas de saneamento básico, não têm água canalizada em casa e nem sequer uma fonte pública de água para a comunidade, não conseguem ter acesso a cuidados de saúde primários e poderão sobreviver com dificuldades graças a empregos informais.

⁴¹. Instituto Nacional de Estatísticas (2021). Inquérito sobre Orçamento Familiar – IOF 2019/20. Relatório Final. Maputo, INE.

⁴². Sachs (2017), *op. cit.*

NOTAS FINAIS

A terra e, portanto, a reforma fundiária, constituem o elemento fundamental para a subsistência das comunidades locais no país. No trabalho de campo foi constatado que, apesar de alguma variação espacial, existe uma crescente procura de terra. E ela tem consequências no tipo de trespasse, com tendências para ser uma fonte de rendimento. Sendo o problema mais importante a sua venda. Em vez de propor soluções concretas, a proposta da revisão da legislação orientou o seu posicionamento para o postulado da justa compensação ao(s) anterior(es) ocupante(s). Este postulado, embora se apresente como factor relativamente positivo para as comunidades e/ou famílias envolvidas no processo de trespasse, contribui fortemente para uma má-abordagem ao problema de mercado.

Os dados de campo sugerem que o mercado de terras se observa num processo que envolve, entre outros, as autoridades locais, e o seu crescimento não é acompanhado, na mesma visibilidade e dimensão, de infra-estruturação física rural, nomeadamente, unidades de saúde, escolas, fontes de água, vias de acesso e outras infra-estruturas de interesse socioeconómico.

Sugerem também que não existe uma relação entre este mercado e o crescimento socioeconómico das famílias, nas comunidades onde ele ocorre. Ocorre sim que, por via de mercado, a pobreza e a desigualdade parecem estar a persistir, principalmente, para as famílias que vendem sua terra, por não ter capacidades financeiras para fazer uso efectivo de toda ela. Neste ponto, é particularmente preocupante a redução das parcelas, o que tem implicações na produção agrícola e nos rendimentos das famílias que dela dependem.

Além do anterior, apenas observa-se, onde pouco acontece, um relativo emprego da mão-de-obra local basicamente informal e sazonal. É certo que na actual legislação moçambicana, a terra não deve ser vendida. No entanto, o meio rural está a enfrentar mudanças e desafios a que legislação e outros mecanismos legais de persuasão deviam prestar mais atenção, concretamente na forma de estancar o negócio de terras.