



## Destaque Rural nº 142

18 de Outubro de 2021

### REVISÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE TERRAS: A QUESTÃO DO MERCADO DE TERRAS

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

Em 2020 foi lançado o processo de auscultação pública para a revisão da política nacional de terras, com objectivos de «melhorar o acesso, posse, uso e aproveitamento da terra; promover o investimento público e privado sobre a terra; responder aos desafios da consolidação das estruturas da economia de mercado; enquadrar os desafios das mudanças climáticas; assegurar que o ordenamento territorial sirva como verdadeiro instrumento de gestão estratégica e implementação da legislação de terras; reduzir conflitos e os processos de reassentamento derivados de implementação de projectos públicos e privados».

Efectivamente, experiências mostram que em muitos países a reforma fundiária tem estado em torno de uma combinação de factores políticos, económicos e sociais que, por sua vez, são impulsionados por factores internos e externos. Entre várias questões que o processo persegue, podem ser destacadas as seguintes: segurança da posse da terra, especialmente para grupos vulneráveis; redistribuição de terras; gestão e administração de terras no contexto da descentralização política e administrativa; disputas e conflitos sobre terra; e mercado de terras.

O presente texto tem como objectivo contribuir para o debate em torno da revisão da PNT, focando-se especificamente na questão do mercado de terras (venda de terras), como elemento fundamental para a promoção do investimento público e privado sobre a terra, ao mesmo tempo que se responde aos desafios da consolidação das estruturas da economia de mercado e se assegura o desenvolvimento sustentável. 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, e com dúbio papel do Estado (total ausência *versus* excessiva intervenção), é um dos pontos que está no cerne da questão dentro do tema em referência.

---

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

A aprovação da Lei de Terras 19/97, mostrou a divergência de interesses em torno da questão dos direitos de propriedade, tendo havido consenso sobre três pontos fundamentais: a continuidade da propriedade do Estado sobre a terra, a protecção dos direitos existentes, em especial sobre as terras comunitárias, e a disponibilização de terra e outros recursos naturais ao sector privado. O país seguia a lógica das reformas agrárias da região austral, que estavam centradas nos sistemas de arrendamento, numa certa devolução das terras ancestrais e numa limitada redistribuição das terras das grandes empresas, pela via do mercado, a alguns beneficiários seleccionados, entre aqueles que se acreditava serem capazes de levar a cabo uma produção comercial, incluindo camaradas e membros partidários.

Assim, relativamente à propriedade, mantém-se que a terra pertence ao Estado, não devendo ser vendida, alienada, hipotecada ou penhorada. A legislação nacional – ora em revisão – prevê três formas de acesso e posse: *i)* por reconhecimento de ocupação segundo as normas e práticas costumeiras; *ii)* por ocupação de boa-fé num período de pelo menos dez anos; e, *iii)* por autorização pelo Estado a um pedido expresso. Assim estabelece-se o direito de posse e uso para diversos outros actores sob o pretexto de estimular a gestão sustentável desta e criar oportunidades de renda.

Estudos realizados ao longo dos mais de vinte anos de vigência da Lei 19/97 mostraram as limitações deste instrumento no que diz respeito, por exemplo, a mecanismos e procedimentos na titulação e registo de terras (DUAT), processos de reconhecimento de diferentes direitos, aspectos relacionados ao surgimento de mercados de terra, etc. A administração nacional enfrenta diversos desafios, tais como: as oportunidades e riscos relacionados com mercados de terras; os conflitos de terra fortificados com o não reconhecimento, em sede de tribunal, de que uma parcela de terra deve e foi vendida a um determinado actor; a descentralização política e administrativa, entre outros.

Quando se afirma que a terra é do Estado, ao mesmo tempo que existe uma descentralização política e administrativa, e se reconhece direitos de uso para os indivíduos, deve-se olhar para aspectos como: integrar as regras e práticas consuetudinárias, o acesso e a segurança dos direitos essencialmente para os mais vulneráveis; e garantir aos pequenos produtores o acesso à terra; mas também estimular o desenvolvimento do mercado de terras; e o papel das instituições, envolvidas, a todos os níveis.

Com o avanço da descentralização, com outros desafios, nomeadamente a eleição dos administradores distritais, a legislação de terras deve trazer e tratar matérias sobre as competências dos governos locais, estabelecendo rigorosamente a devolução de poder a essas autoridades para a gestão e alocação de terras. Deve ser um instrumento que efectivamente se concentra em tornar os direitos à terra mais seguros, promovendo o uso eficiente da terra. Aqui os desafios dizem respeito à ligação entre a legislação fundiária e o processo de descentralização, esta última que parece andar sempre em mutação permanente; a integração das instituições tradicionais e práticas locais no

processo como um todo; e a tributação efectiva da terra a favor das instituições governamentais a todos os níveis.

«A terra não deve ser vendida nem penhorada», mas assiste-se a um frenético movimento de mercado de terras que, embora baseado em práticas informais, está inserido no sistema legal quando se requiere a titulação e transitabilidade do DUAT para o novo usuário. Existem múltiplos elementos que afectam o mercado de terras. Para o preço, se podem distinguir dois tipos, por um lado, os resultados ou retorno que a exploração (actividade produtiva) da terra vai trazer e, por outro, os resultados que impactam no real valor da terra através das mudanças nas expectativas dos actores envolvidos, incluindo factores especulativos (fins turísticos, mineração, crescimento urbano, etc).

No contexto internacional existem consensos sobre uma multiplicidade de caminhos de acesso à terra (Bruce *et al*, 2006; SWAC, 2006). Entre eles, é de fundamental importância o mercado fundiário (formal ou informal), tanto por meio de compra quanto de aluguer. O funcionamento dos mercados de terras como, por exemplo, o aluguer pode melhorar o acesso aos usuários em todas as categorias, ao mesmo tempo que deve contribuir para o aumento da equidade e da eficiência no uso e aproveitamento.

Alguns fundamentos necessários para o desenvolvimento eficaz do mercado de terras são: robustez no reconhecimento de direitos de propriedade; restrição do Estado em conceder direitos de terra privados; mecanismos eficazes de resolução de conflitos; e documentação efectiva de direitos de terra. É óbvio que a estrutura legal tem impacto no acesso dos mais vulneráveis à terra e sua participação nos mercados de terras. Esta pode ter um desempenho diferente no mercado «formal» e «informal» de terras, sendo de sugerir que uma abordagem cuidadosa dos impactos deve acompanhar qualquer forma de liberalização do mercado.

Alguns factores que intervêm para limitar os impactos do mercado de terras sobre os mais vulneráveis são as distorções no mercado do crédito. As imperfeições do mercado de crédito muitas vezes impedem que os mercados de terras atendam aos interesses dos mais vulneráveis. Quando o mercado de crédito é imperfeito impede a procura no mercado de venda de terras e contribui para a concentração de terras em poucas mãos. 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 investimento.

Por um lado, a terra pode ser a única forma de riqueza e, portanto, seu impacto na mobilidade física e ocupacional dos seus proprietários é diferente daqueles indivíduos que detêm mais de uma e/ou outras formas de riqueza. Nestas situações, os carenciados, como os jovens e outros, estão sem capacidade para investir em mais terra. Por outro lado, a situação de pauperização dos mais vulneráveis leva-os a vendas desesperadas de

sua terra. Mas estes mercados podem funcionar de maneira eficaz para dar-lhes acesso à terra, se se apostar mais no uso do sistema de aluguer como meio de acesso.

Além de que os produtores tendem a alugar parte da propriedade, reduzindo assim o tamanho da sua terra operacional para o nível mais ideal. 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 a resolução de litígios) afectam significativamente a capacidade do mercado de terras de funcionar como pretendido e a favor dos mais vulneráveis.

Portanto, o mercado de terras existe no país, seja para habitação, pequena e média produção, seja para grandes investimentos. E a legislação de terras deveria procurar enquadrá-lo e regulamentá-lo, de tal forma que as instituições de administração de terras devem trabalhar sobre que tipo de mercado (compra ou aluguer) é possível e segundo que especificações. Por exemplo, apenas vender terra a um actor que, *sem ser de má-fé*, esteja a usar a mesma há mais de um determinado período de tempo e com clareza da actividade em todos aspectos (funcionamento, finanças, questões tributárias, etc;).

Destacando aqui a capacidade das instituições públicas para a fiscalização e monitorização permanentes. Estas são algumas das linhas que devem guiar um processo de revisão da política de terras num contexto de reforma agrária que pretende garantir o acesso e a segurança de posse de terra, tanto aos camponeses, aos cidadãos, como aos investidores. Caso contrário, reformas agrárias mal programadas e descoordenadas vão aprofundar as imperfeições do já existente mercado de terras, mas também do mercado de crédito agrário e do trabalho rural.

**E-mail:** [office@omrmz.org](mailto:office@omrmz.org)

**Endereço:** Rua Faustino Vanombe, nº 81, 1º Andar.  
Maputo – Moçambique

**[www.omrmz.org](http://www.omrmz.org)**