

12 de Abril de 2022



**TRANSMISSIBILIDADE DOS DIREITOS DE USO
E APROVEITAMENTO DA TERRA:
QUAIS SÃO AS SUAS IMPLICAÇÕES
E QUEM BENEFICIA?**

Alberto Benedito Tovele

INTRODUÇÃO

Após mais de 20 anos de implementação, o quadro político e legal de terras está desajustado face aos desafios impostos pela nova conjuntura marcada pela aquisição de DUAT de grandes extensões de terra pelos investidores privados, conflitos de terra entre as comunidades locais e o grande capital e não respeito pelos direitos costumeiros. É nesse contexto que foi lançado processo de revisão da Política Nacional de Terras (PNT). Neste âmbito, uma das propostas que tem sido colocada para debate é a valorização da terra e a necessidade de massificar a sua titulação para permitir tornar os direitos sobre a terra mais seguros, assim como permitir a sua transmissibilidade.

O presidente da CTA e especialistas defenderam, na XV Conferência Anual do Sector Privado (CASP) em 2018, a necessidade de abrir um mercado de títulos de DUAT¹. No dia 16 de Julho de 2020, o Presidente da República, Filipe Nyusi, fez o lançamento do processo de auscultação da Revisão da Política Nacional de Terras e reafirmou a manutenção da propriedade da terra pelo Estado. O Presidente da República, no seu discurso, justificou a reforma da PNT e da sua legislação pela necessidade de:

Responder aos desafios da consolidação das estruturas da economia de mercado, o aumento do número de habitantes perante um recurso natural não renovável, as mudanças climáticas (...) voltamos a reafirmar que queremos ver uma Política de Terras que estimule e viabilize o investimento privado no sector de terras (...) conferir uma maior consistência e significado prático ao direito de uso e aproveitamento da terra, o DUAT, no âmbito da economia de mercado, debatendo a sua transmissibilidade para o benefício de todos, para fortalecer as finanças das famílias, comunidades locais e do próprio Estado².

¹ Nhandumbo, A. "Abrir ou não mercado de terras?", In Jornal Savana, Maputo, dia 16-03-2018, Secção: Sociedade

² Discurso do Presidente da República por ocasião do Lançamento do Processo de Auscultação da Revisão da Política Nacional de Terras (Presidência da República) Cidade da Matola, 16 de Julho de 2020. Disponível em <https://www.mta.gov.mz/?documents=discurso-pr-lancamento-da-auscultacao-da-revisao-da-politica-nacional-de-terra>

Desta justificativa pode inferir-se que a revisão vem sendo conduzida com o objectivo principal de fazer adequação da Política Nacional de Terras (PNT) e da sua legislação à economia de mercado, ao invés de ser conduzida para resolver problemas identificados durante os mais de 20 anos da sua implementação. O presente texto tem como objectivo contribuir para o debate sobre a revisão da PNT, centrando-se especificamente na questão da transmissibilidade da terra, as suas potenciais implicações para o acesso, uso e segurança da posse da terra.

AS PROPOSTAS DE TRANSMISSÃO DO DUAT NO ANTEPROJECTO DA POLÍTICA NACIONAL DE TERRAS (PNT)

O Ministério da Terra e Ambiente (MITA) lançou, na sua página de internet, o anteprojecto da PNT. Este aborda, no capítulo 2.9, o domínio da transmissão dos direitos de uso e aproveitamento da terra. É reiterada a manutenção da propriedade estatal da terra, a terra não deve ser vendida, ou por qualquer outra forma alienada, nem hipotecada ou penhorada. O ponto 148 do anteprojecto da PNT afirma que o governo reconhece a ocorrência de práticas irregulares de transmissão de DUATs entre vivos, nomeadamente, as vendas ilegais de títulos DUAT ou ocupações terra ilegais, assim como o açambarcamento da terra das comunidades locais. Neste sentido, reconhece haver a necessidade de criação de um quadro político-legal que salvaguarde a transmissão legal dos direitos sobre a terra.

O Anteprojecto da PNT prevê o estabelecimento de alguns mecanismos para a transmissão do DUAT ausentes no quadro político-legal em vigor. Os pontos 152 e 159 do anteprojecto da PNT sublinham a necessidade de adequar a transmissão a uma abordagem da economia de mercado:

152: O governo prevê o desenvolvimento de mecanismos que reduzam as diferenças no tratamento da transmissão dos prédios urbanos e rústicos com vista a promover a livre transmissibilidade de direitos legalmente constituídos sobre a terra, criar segurança jurídica nos investimentos e promover o desenvolvimento no contexto da economia de mercado, sem pôr em causa a propriedade do Estado sobre a terra.

159: O Governo defende a necessidade de ajustar e flexibilizar os mecanismos legais e administrativos de transmissibilidade de DUATs em especial dos prédios rústicos ou terrenos rurais numa abordagem de economia de mercado, devendo fixar pressupostos.

Com vista a efectivar o ponto 159, o ponto 160 recomenda que haja livre transmissão do DUAT de prédios rústicos, sem necessidade de autorização prévia, tal como acontece com a transmissão do DUAT dos prédios urbanos no contexto da compra e venda na legislação em vigor.

O anteprojecto não prevê a abertura oficial de um mercado de terras, pois seria necessária uma revisão da Constituição da República de Moçambique (CRM) no seu artigo 109, que veda esta possibilidade assim como a penhora ou hipoteca.

Ademais, o ponto 161 alínea d) recomenda a criação de “mecanismos legais e institucionais que incentivem as instituições bancárias e financeiras a concederem financiamentos aos titulares de DUAT”, abrindo espaço para o uso do mesmo como colateral para aceder a empréstimos das instituições financeiras. Esta pretensão pode entrar em contradição com o que a CRM determina, no artigo 109, de forma abrangente: a terra não pode ser hipotecada ou penhorada.

RISCOS E IMPLICAÇÕES DA TRANSMISSIBILIDADE DOS DIREITOS SOBRE A TERRA A PARTIR DO MERCADO

Estudos apontam que a titulação da terra pode trazer vantagens para as famílias, assim como para o desenvolvimento económico. Alguns estudos apontam que a transmissibilidade da terra por via de mercado tem uma correlação positiva com funcionamento dos mercados financeiros (Mahoney, Dale e McLaren, 2007). Outrossim, há uma convicção de que a titulação pode facilitar o acesso ao crédito, pois os direitos sobre a terra resultantes de um processo de titulação podem facilitar o uso da terra como colateral para aceder a empréstimos, assim como permite a transmissão dos direitos da terra para usuários com melhor tecnologia e capazes de tornar a terra mais produtiva, ou seja, uso mais eficiente da terra (Narayanane e Chakraborty, 2019; Khandker, 2021). Existe alguma evidência de que o mercado de terras pode fortalecer os direitos das mulheres no controlo da terra assim como oferecer protecção contra a usurpação a que estão sujeitas no direito costumeiro (Chimhowu e Woodhouse, 2006). A transmissão dos direitos sobre a terra a partir do mercado permite o acesso a terra por pessoas que não o tem por via do direito costumeiro e tem efeitos redistributivos positivos (Deininger e Mpuga, 2003).

Por outro lado, pouca atenção tem sido dada aos riscos e às implicações que a transmissibilidade dos direitos sobre a terra por via do mercado pode originar, particularmente, sobre as famílias mais pobres que têm na terra o seu único meio de subsistência. André e Platteau (1996), na sua pesquisa realizada no Ruanda, demonstram, com riqueza de detalhes, os efeitos que a transmissão dos direitos sobre a terra a partir do mercado pode originar, colocando em questão os aclamados ganhos em eficiência. Estes autores evidenciam que, um dos riscos, por detrás da compra e venda de terras, são as vendas de emergência (em momentos de crise) por famílias que não têm condições de fazer uma compra de terra no futuro. A experiência do Ruanda ilustra que a compra e venda de terra podem levar as camadas mais desfavorecidas da população a níveis muito abaixo da subsistência devido à perda de terras por alta incidência de vendas de emergência pelos mais diversos motivos.

A venda massiva de terras por camadas mais desfavorecidas (por exemplo, camponeses) poderá resultar na concentração de terra em camadas com maior poder económico, podendo, desta forma, acentuar as desigualdades socioeconómicas. É neste contexto que Sjaastad (2003) argumenta que o mercado de terras pode excluir agricultores ineficientes e levar à concentração de terras nas mãos dos agricultores bem-sucedidos e com algumas habilidades de administração; estes surgirão como os proprietários da terra.

Pode-se também dar o caso de actores com poder de compra e/ou que possuem fontes de renda não-agrícolas, comprarem terras para questões especulativas e de prestígio, ganhando rendas e acentuando as desigualdades na posse de terras (Collin e Woodhouse, 2010; André e Platteau, 1996). Verificar-se-ia, por conseguinte, um maior risco na segurança de posse de terra das camadas mais pobres (em particular, rurais), que dependem da terra para a sua subsistência, e ainda, com o potencial de intensificar os seus níveis de pobreza (Chimhowu e Woodhouse, 2006; Sjaastad, 2003).

Outro risco da transmissibilidade da terra está no possível uso do título da terra (em casos em que a superfície seja de dimensão que tenha procura no mercado) como colateral para aceder a empréstimos, permitindo um maior acesso aos serviços financeiros pelos agricultores com o potencial de aumentar a produtividade agrícola (Hamela, Macaringue e Rose, 2021, Monjane; 2021). No entanto, existe a possibilidade de perda do direito de acesso e uso da terra por inadimplência³ (Narayanan e Chakraborty, 2019). Percebe-se que este cenário está condicionado ao tamanho das áreas em questão, pelo que, não se refuta a possibilidade de estas tendências serem verificadas, principalmente para médios e pequenos agricultores. Neste caso, o risco recairia sobre um outro segmento da população.

Ademais, acredita-se que a titulação da terra possibilitará um maior acesso ao crédito pelos agricultores e, desta forma, um maior investimento na agricultura (Khandker, 2021). Todavia, para que os agricultores tenham acesso ao crédito, várias condições devem estar reunidas, sendo o título de terra apenas um dos requisitos (Narayanan e Chakraborty, 2019). A titulação é importante para o desenvolvimento do sector financeiro, mas, por si só, não é suficiente para trazer acesso imediato ao crédito, em especial para os pobres; outras condições relativas aos direitos de propriedade e ao desenvolvimento do sector financeiro devem estar presentes (Sanjak, 2012). Joel e Bergaly (2020) concluem que a segurança na posse da terra influencia, de forma positiva e significativa, a probabilidade de acesso ao crédito aos agricultores. Contudo, este é um pressuposto cuja validação empírica ainda deve ser feita principalmente nos países em vias de desenvolvimento.

³Não cumprimento de um contrato ou obrigação

CONCLUSÃO

A partir da justificativa sobre a necessidade de se rever a PNT, trazida pelo Presidente da República de Moçambique, pode inferir-se que a revisão vem sendo conduzida com o objectivo principal de adequar a Política Nacional de Terras (PNT) e a sua legislação à economia de mercado, ao invés de ser conduzida para resolver problemas identificados durante os mais de 20 anos da sua implementação.

A comoditização da terra e a legalização da sua transmissão por via de mercado não devem ser desejadas sem reservas; pelo contrário, são processos que devem ser escrutinados e as suas implicações económicas e sociais analisadas minuciosamente. Não obstante, existirem evidências dos efeitos positivos da transmissão dos direitos sobre a terra a partir do mercado no acesso a terra, não se deve descurar os riscos e suas implicações. Deste modo, na transferência da terra por via do mercado que devem ser acautelados e evitados os seus riscos pois o mercado de terras tende a funcionar em prejuízo das camadas mais desfavorecidas.

Colin e Woodhouse (2010), a partir de estudos feitos em Ruanda e Quênia, afirmam que o incremento da desigualdade está relacionado com a transferência da terra por via do mercado de compra e venda. Em ambos países, as vendas em momentos de crises por famílias que não conseguem manter a produtividade da terra foram o principal motivo para a venda da terra, assim como constituiu factor determinante para a compra de terra por quem possui rendimentos de actividades não-agrícolas. Portanto, a transmissão da terra a partir do mercado de compra e venda tende a beneficiar as pessoas e famílias com poder de compra e com renda proveniente de actividades não agrícolas.

Portanto, existe necessidade de se reflectir sobre estas possíveis implicações para o caso de Moçambique, estudar as suas implicações socioeconómicas, para que a transmissibilidade seja considerada uma proposta de reforma. Outrossim, a transferência de terras por via de mercado de compra e venda pode conduzir à concentração de terras e, desta forma, originar ou aumentar as desigualdades.

Deviam constituir prioridades e directrizes para revisão da PNT e da sua legislação a necessidade de garantir a segurança alimentar e nutricional, fortalecer os mecanismos de protecção dos direitos consuetudinários, melhorar o processo de consultas comunitárias, a disponibilização de informação sobre terras, a adopção de metodologias e tecnologias que facilitam a delimitação de terras comunitárias, a simplificação da tramitação do DUAT, partilha de benefícios, inclusão económica, equidade e igualdade de género e protecção ambiental.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

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"

Anteprojecto da Política Nacional de Terras (MITADER) disponível em (<https://www.mta.gov.mz/wp-content/uploads/2022/02/Anteprojecto-da-PNT.pdf>)

Chimhowu, A. e Woodhouse, P. (2006) "Customary vs Private Property Rights: Dynamics and Trajectories of Vernacular Land Markets in Sub-Saharan Africa"; *Journal of Agrarian Change*, Vol. 6 No. 3, July 2006, pp. 346–371.

Colin, J. P. e Woodhouse, P. (2010) "Introduction: Interpreting Land Markets in Africa"; *Africa* Vol 80 (1), 2010 DOI: 10.3366/E0001972009001235

Constituição da República de Moçambique 2004.

Deninger, K e Mpunga, P. (2003) "Land Markets in Uganda: Incidence, Impact and Evolution Over Time"; International Conference of Agricultural Economists (IAAE), Durban.

Discurso do Presidente da República por ocasião do Lançamento do Processo de Auscultação da Revisão da Política Nacional de Terras (Presidência da República) Cidade da Matola, 16 de Julho de 2020. Disponível em <https://www.mta.gov.mz/?documents=discurso-pr-lancamento-da-auscultacao-da-revisao-da-politica-nacional-de-terra>

Hamela, H. Macaringue J. e Rose, I. (2021) "Colateralização dos Títulos de Terra em Moçambique: bases para sua viabilização"; USAID.

Joel, T. C. e Bergaly, K.C. (2020) "Land Tenure Security, Credit Access and Agricultural Productivity in Cameroon"; *AERC Research Paper* 395, African Economic Research Consortium

Khandker, S. R. (2021) "Credit for agricultural development. In Agricultural development: New perspectives in a changing world"; Keijiro Otsuka e Shenggen Fan. (eds) Part Three: Context for Agricultural Development, Chapter 16, Pp. 529-562. Washington, DC: International Food Policy Research Institute (IFPRI). https://doi.org/10.2499/9780896293830_16

Mahoney, R.; Dale, P. e McLaren, R. (2007) "Land Markets - Why are They Required and How Will They Develop?"; *International Federation of Surveyors* 1/11 Article of the Month, July

Monjane, B. (2021) "Uma Leitura Céptica do Processo da Revisão da Política Nacional de Terras"; *Destaque Rural* nº 143, Observatório do Meio Rural

Narayanan, S. e Chakraborty, J. (2019) "Land as Collateral in India"; *Economic & Political Weekly EPW*, vol LIV no 44

Nhantumbo, A. "Abrir ou não mercado de terras?", In *Jornal Savana*, Maputo, dia 16-03-2018, Secção: Sociedade

Sanjak, J. (2012) "Land Titling and Credit Access – Understanding the Reality"; USAID Issue Brief

Sjaastad, E. (2003) "Trends in the Emergence of Agricultural Land Markets in Sub-Saharan Africa"; *Forum for Development Studies* No. 1-2003, NUPI JUNE 03