

Economia da Terra e Redução da Pobreza

Tomás Manhicane Jr.

Conference Paper nº 22

ECONOMIA DA TERRA E REDUÇÃO DA POBREZA

Tomás Manhicane Jr¹

ABSTRACT

O artigo procura destacar os principais aspectos que marcaram o percurso socioeconómico que se teve em relação ao capital fundiário (terra). A análise tem como estratégia metodológica a triangulação de fontes primárias e secundárias estruturadas em análise de políticas, estudos de caso sobre terra e pobreza, e o uso de um modelo analítico que permite estimar através de simulações e projecções a interacção entre 5 macro-variáveis definidas a luz da dos princípios da política e lei de terras 19/97.

A evidência empírica sistematizada com base em estudos realizados pelo Cruzeiro do Sul – IIID e a recolha realizada por outras fontes (TIA, IAF ,CAP) mostram que relativamente à variável i) eficiência alocativa está longe de ser garantida apenas pelo Estado uma vez que este aloca apenas 15% da terra ficando a maioria sobre o controlo alocativo dos sistemas costumeiros e no meio urbano o mercado cobre 65%,; ii) justiça social o índice de concentração tende a ser forte com uma média do coeficiente de GINI (+ - 0,7); ii) os níveis de eficiência económica apresentam-se aquém do ideal, uma vez que o comportamento económico esta distorcido pela especulação fundiária; iv) a sustentabilidade no uso da terra tende a ser negligenciada pelo uso de tecnologias não apropriadas; v) o valor de mercado da terra apresenta rácios altos entre o preço de oferta e de reserva chegando a atingir um diferencial de 400% o que é extremamente inflacionado quando comparado com mercados mais desenvolvidos (China).

Depreende-se que a valorização da terra inclui indicadores determinantes subjectivos e por isso difíceis de quantificar, no entanto a proporção do trabalho aplicado é um indicador determinante na formação do preço. Por outro lado, trata se de um capital adormecido visto que apenas 4% do OGE são canalizados para a agricultura e só 6% de terra arável está cultivada.

Em suma, as implicações normativas derivam das constatações encontradas da análise positiva, que face à dificuldade de operar transformações sociais e económicas sugere-nos a necessidade de um novo paradigma, que assente em pressupostos que assegurem e acelerem o investimento produtivo, incentivem a sustentabilidade do uso, inibam a concentração e evitem o problema “dos sem terra”. A estratégia a seguir deve induzir uma relação de equilíbrio entre as formas de distribuição, os sistemas de produção e os padrões de consumo relativos à terra em Moçambique.

¹ Investigador, Socioeconomista e Director Executivo do Instituto de Investigação para o Desenvolvimento – José Negrão: manhicanerjr@yahoo.co.uk; Av. 24 de Julho nº 285, 2º andar flat 3, Maputo. tel/fax 258-21-493561 email cruzeirosul.iid@tv cabo.co.mz; website www.iid.org.mz.

b

1.1. INTRODUÇÃO E RELEVÂNCIA DA TEMÁTICA

O conhecimento acumulado e sistematizado ao longo da história do desenvolvimento económico demonstra que este se operou em vários países e em tempos diferentes tendo por base as opções adoptadas em relação aos recursos provenientes da terra. É também evidência histórica que não bastou optar. Foi necessário criar mecanismos apropriados para a mobilização de recursos e instituições indispensáveis para a viabilização do interesse colectivo² através de políticas públicas, num contexto de relações sociais onde predomina o paradigma das escolhas racionais assente no individualismo da propriedade.

Constitui um dos objectivos basilares da reforma do sector público³ contribuir para a erradicação da pobreza absoluta e promover o desenvolvimento, uma vez que o país apresenta elevado potencial agrícola e por isso tem como factor impulsionador o sector agrário, que depende do trabalho e investimento de capital aplicado na terra⁴. Não é menos verdade que a política Nacional de terras prevê que Estado o exerça seus poderes relativamente ao capital fundiário no que se refere à concessão de direitos sobre o uso e aproveitamento, ao poder de determinar sobre a conservação e redistribuição, onde estabelece limites para o uso e aproveitamento da terra, procurando assim promover o desenvolvimento económico e a justiça social.

É de relevante pertinência a compreensão dos fundamentos teóricos que sustentam as opções tidas relativamente à economia da terra, uma vez que cerca de 75% da população em Moçambique vive da produção e recursos que obtém a partir da terra (água, alimentação, plantas medicinais, material de construção, combustível lenhoso).

A evidencia⁵ mostra que a despeito de se ter registado investimento considerável no sector da industria e de serviços, foi o sector agrário que mais impacto teve na redução da incidência da pobreza na ordem de 16% entre os anos 1996 e 2006 onde a taxa media de crescimento do produto agrário estava a 6% ano. Tudo indica que este sector tem potencial para atingir estágios mais satisfatórios como os registados no início dos anos 70. Mantendo se o actual desempenho do produto agrário o PARPA II, prevê uma redução da incidência da pobreza na casa dos 8% em 2009.

A problemática é extremamente complexa e sobre ela já foram reportados inúmeros conflitos sociais, instabilidade política e estagnação económica em vários países Africanos.

É de referir que coexistem nos vários contextos históricos de Moçambique, atribuições diferentes sobre o papel da terra, saliente-se a terra entendida como elemento geo - político, sócio-cultural e económico. Contudo, esses papéis apesar de interagirem, em

² Sendo este o ponto de partida fundamental para entender a economia politica no seu sentido lato, mas estando o espectro analitico do artigo restringido a sua dimensao alocativa.

³A Estratégia Global da Reforma do Sector Público 2001-2011, preconiza a eficiência na operacionalização do PARPA (CIRES,2001).

⁴A terra" é entendida como conjunto de recursos naturais do solo, ou seja terra produtiva, habitável, água, floresta e fauna" (Negrão, 2000).

⁵ Entenda se que o crescimento económico é indispensável para a redução da pobreza, mas o retorno é tão lento que leva muito tempo até que atinja as famílias abaixo da linha de pobreza. Uma estratégia específica (micro) para a pobreza torna se indispensável que esteja baseada na terra.

alguns momentos históricos as opções conferem primazia de uns em detrimento de outros. Quando vigorava a AP Socialista de carácter centralizado (1975-1986) o elemento político determinava que a terra constituía a soberania do Estado sendo portanto alocada com vista a garantir a observância da nova divisão administrativa do país. Retratam este cenário as aldeias comunais e a produção colectiva em machambas estatais.

O elemento sócio-económico da terra sempre constituiu o “nó de estrangulamento” para o Estado em Moçambique desde a era pré-colonial, uma vez que é através deste elemento que a maioria das unidades familiares exercem o culto aos ancestrais, reprodução da linhagem e a sua estratégia de produção para o consumo e para o mercado.

1.2. CONTEXTO

Sucede porém que “apesar de 75% da população viver nas zonas rurais, as áreas actualmente utilizadas para o cultivo cobrem entre 12 a 16 milhões de hectares, somente 15% a 20% do território nacional dos 36 milhões de hectares aráveis. Existem 46,4 milhões de hectares de florestas (58% do território nacional), para além das zonas de pastagem e águas interiores” (MAP,1995).

As visões e perspectivas de eficiência alocativa de recursos em Moçambique foram-se configurando em torno de factores endógenos e exógenos. As décadas 80 e 90 foram caracterizadas pelo desmoronamento do modelo socialista de governação dando lugar a mudanças que levaram certos países africanos à necessidade de repensar o papel do Estado e a sua relação com a sociedade.

Na administração socialista⁶ a eficiência na alocação de recursos era equacionada a partir da quantidade de bens produzidos ou distribuídos (Castel-Branco,1994:54). O cenário actual exige outros critérios de eficiência alocativa como a qualidade e os custos.

O contexto político legal do período pós-independência foi determinado pelo ambiente de uma administração socialista em que a planificação era centralizada, o regime de propriedade era colectivista e por conseguinte os recursos de produção como a terra eram alocados através das machambas colectivas e machambas estatais⁷. O país possuía uma lei de terras (Lei nº6/79) de 3 de Julho e o respectivo regulamento (Decreto nº 16/87), de 15 de Julho, que tinha como finalidade disciplinar e organizar o uso e aproveitamento da terra alocada pelo Estado.

De uma forma ambígua a lei reconhece a existência da utilização da terra no âmbito do direito consuetudinário uma vez que a terra era do povo.

⁶ (PNUD,2000:30).Um dos desafios da A.P é a sua implantação territorial, uma vez que a constatação histórica mostra que o país era sub-administrado como forma de manifestar a presença e soberania, pressupõe a presença do Estado noutras esferas de acção como a administração social e económica.

⁷ Evidências acumuladas mostram que países pobres com estrutura agrária como sector dominante a iniciativa familiar tem sido mais eficiente na redução da pobreza. Segundo este relatório com o colapso da URSS e as mudanças na R.S.A surge na região Sub-Sahariana o desencorajamento de políticas proteccionistas de formas ineficientes de uso da terra, há porém um novo interesse de fortalecer a administração da terra fomentar a redistribuição da terra. (W.B, 2003. [www.worldbank.org/landPolicy & Administration](http://www.worldbank.org/landPolicy%20&%20Administration)).

No entanto, Valá refere que mesmo no ambiente de colectivismo protagonizado pela Administração Estatal denota-se algumas incompatibilidades ⁸na interacção empresas estatais e o sector familiar que obedeciam a lógicas contraditórias de produção e produtividade, como retrata o estudo efectuado no perímetro irrigado do vale do Limpopo.

A passagem ao multipartidarismo (Constituição de 1990) e a adopção da economia de mercado ditaram a necessidade de rever a forma como seriam alocados os recursos naturais que até então eram da responsabilidade exclusiva do Estado. É nesse âmbito que foi aprovada a Política Nacional de Terras (nº 10/95, de 17 de Outubro) e a nova Lei de Terras (Lei nº 19/97, de 1 de Outubro) regulamentada através do (Decreto nº 66/98, de 8 de Dezembro). Aonde introduziram-se alterações que incorporavam dispositivos legais que reconheciam a existência de outros actores nos processos de alocação e administração da terra, no caso vertente trata-se da comunidade local e a ocupação da terra de “boa fé” pelo cidadão comum traduzindo-se no:

- i) reconhecimento dos direitos por ocupação singular com base na “boa fé”;
- ii) princípio de consulta às comunidades;
- iii) princípio do direito da mulher e;
- iv) princípio da participação das comunidades.

Estes direitos materializam-se através do artigo 12º desta lei segundo a qual as comunidades locais regem-se por de normas e práticas costumeiras que não ferem o espírito da constituição. Estas práticas em caso de litígio ou conflito relacionado com a terra são coadjuvadas pela prova oral ou testemunhal que neste caso lhe é atribuído valor equivalente à prova escrita inerente à alocação administrativa da terra.

O objectivo destas medidas era o de ver salvaguardados os direitos das famílias mais pobres no processo de distribuição da terra, no período de reassentamento populacional pós-guerra civil, bem como garantir a segurança da terra para os investidores nacionais e estrangeiros.

Na perspectiva de Negrão (1997), a Lei de Terras 19/97 publicada em Outubro traz algumas vantagens comparativas para o sector familiar e em particular para as mulheres a quem é dado o direito de controlo do recurso enquanto cidadão de pleno direito. Contudo, nota-se um vazio na aplicação deste quadro normativo, em termos de retornos sociais uma vez que existem assimetrias de informação sobre as vantagens inerentes a legislação. Por outro lado, o aparelho administrativo e judicial quer sob ponto de vista comportamental quer sob ponto de vista funcional, está aquém de incorporar as dinâmicas locais.

Tabela 1: Evolução Cronológica da Legislação de terras entre 1979 e 1997:

LEI DE TERRAS 1979	LEI DE TERRAS 1997
Na República Popular de Moçambique a terra não pode ser vendida ou por qualquer outra forma alienada, nem arrendada, hipotecada ou penhorada	A terra é propriedade do Estado e não pode ser vendida, ou qualquer outra forma alienada, nem hipotecada ou penhorada
O trabalho da terra como meio universal de criação da riqueza bem-estar social é direito de todo o povo Moçambicano	Como meio universal de criação de bem-estar e bem-estar social, o uso e aproveitamento é direito de todo povo Moçambicano
Artigo 1 números 2 e 3 da lei nº6/79, de 3 de julho	Artigo 3 números 2 e 3 da 19/97, de 7 de Outubro

Neste quadro, a terra continua a ser propriedade exclusiva do Estado⁹ e o que se pode obter são os direitos de uso e aproveitamento, sendo directamente alocados pelos órgãos da A.P. ou obtidos por ocupação de “boa fé”. Dezoito anos depois a lei reproduziu na íntegra a disposições relativas à propriedade da terra assim sendo inicia-se um processo de apenas redistribuição através da delimitação espacial dos territórios destinados as comunidades, aos privados assim como às reservas e parques naturais.

1.3. JUSTIFICAÇÃO

Evidências teóricas e empíricas corroboram o argumento segundo o qual a terra é um factor primordial no processo de desenvolvimento social e económico. Dois pressupostos tos fundamentam esta posição i) o desenvolvimento agro-industrial opera-se na terra; ii) a geração de renda e a segurança alimentar dos mais de 75% dos moçambicanos realiza-se na terra rural (MAP, 1997).

Para a A.P. importa a esfera analítica consubstanciada na eficiência alocativa, uma vez que é nela que se desenvolve a sua função redistributiva e reguladora (Carvalheda:1992). Observa-se também a interacção entre actores como a família¹⁰, o mercado para além do Estado. Estes são abrangidos em níveis e intensidades diferentes em termos de equidade distributiva e de retornos sociais, relacionados com a terra.

Pelas razões acima descritas trata-se aqui de um fenómeno social¹¹ total e por isso passível de questionamento metódico e sistemático não só no âmbito da ciência económica bem como para outras disciplinas de carácter sociológico que constituem a academia. Nos debates sobre o subdesenvolvimento¹², notamos que a avaliação da eficiência alocativa da terra assume facetas sócio-culturais, económicas e políticas nos seus variados contextos históricos e espaciais.

⁹ Ver princípios fundamentais da Política Nacional de Terras, o primeiro princípio defende a manutenção da terra como propriedade do Estado (MAP, 1997:5).

¹⁰ A família rural para além de unidade de produção e consumo é também uma unidade de distribuição, no sentido em que ela distribui os factores de produção de acordo com as fontes de rendimento, ainda, segundo Negrão a terra é essencial para a produção do rendimento agrícola indispensável, bem como o cumprimento das obrigações das alianças entre linhagens tornasse muito mais rentável do que a alienação da terra ou especulação.

¹¹ Em Marconi & Lakatos, a dimensão do fenómeno social condiciona o tipo de pesquisa a aplicar, sendo portanto a pesquisa interdisciplinar aquela que abrange diferentes ciências sócias, sob perspectivas problemáticas distintas, mais abrindo espaço para correlações assumindo que o fenómeno estudado é o mesmo (1999:23).

¹² Ver Ruy Baltazar, introdução a economia política. Nos paradigmas do desenvolvimento o produto interno bruto (PIB), continua a ser um eficiente indicador de avaliação do subdesenvolvimento, uma vez que elucida a contribuição e a divisão do trabalho em cada um dos sectores (agricultura, industria e serviços) da economia. Em países subdesenvolvidos a agricultura tem maior contribuição e apresenta altos índices de ineficiência (1990:149).

A motivação pelo tema surge do contacto tido com Magude no período pós-cheias no ano 2000. Esta ligação permitiu o conhecimento das reais potencialidades do distrito e da sua população na criação de gado bovino. Segundo o MAP (2000), o distrito possuía o maior efectivo a Sul do Save em 1980. Como estas actividades se realizam na terra e cabe à AP garantir que esta seja alocada de forma justa e equitativa de modo a garantir o desenvolvimento socioeconómico da região.

1.4. PROBLEMA

O objectivo primordial da A.P. é satisfazer as necessidades colectivas; o Estado integra serviços e departamentos (órgãos da AP) aos quais compete funcionar com regularidade e eficiência (Carvalheda,1992:10).Em Moçambique a administração da terra está ao cargo da DINAGECA adstrita ao MADER.

Valá (2003) refere que a problemática da terra em Moçambique é complexa e estabelece relações intrínsecas com a problemática do desenvolvimento sócio-económico. Argumenta ainda que o projecto de sociedade socialista não foi aceite da mesma forma pelos diferentes actores sociais do país.

Todavia, a análise (académico) sistemático sobre a problemática da terra iniciou através de estudos coordenados pelo Professor José Negrão na comissão de terras do MAP seguida da abertura do NET em 1992, na UEM; esta instituição fez vários estudos que culminaram com o primeiro debate sobre a legislação de terras promovido pela LTC com o financiamento da USAID (Kangi et al:2002).

Segundo Hanlon (2002), a USAID e o Banco Mundial introduziram no debate a necessidade da privatização da terra, opinião que foi protagonizada na esfera pública pelo Ministro¹³ da Agricultura e Desenvolvimento Rural. Esta posição do MADER suscitou uma série de posicionamentos diferentes em torno da questão envolvendo o Governo, doadores, ONG's e outros grupos de interesse.

Aquando do debate sobre a nova lei de terras (1997) as divergências notadas estavam em torno de três principais posicionamentos sobre a administração e alocação de terras;

O primeiro estava a favor da privatização defendido pelo Ministro, Banco Mundial e a USAID estes acreditavam que a privatização por meio da titulação, traria maior segurança de posse e possibilitaria a atracção de investimentos e abertura ao crédito no sector agrário, criando as condições básicas para a economia de mercado dinamizar a alocação da terra em Moçambique.

O segundo posicionamento defendia a necessidade da manutenção da terra como propriedade do Estado, como forma de garantir a salvaguardar o direito do povo moçambicano conquistado pela luta de libertação e independência nacional contra os interesses do sistema colonial e capitalista. Esta perspectiva foi defendida publicamente por um membro¹⁴ fundador e do comité central do partido no poder (*FRELIMO*) afirmou

¹³ No ano 2001 o ministro Hélder Muteia propôs a privatização como forma de alocação da terra em Moçambique, argumentado que tornaria a agricultura mais competitiva assim como atrairia mais investimentos para este sector uma vez que a terra poderia servir como colateral para o crédito.

publicamente que “o projecto de nação e governação na expresso na constituição não prevê a privatização da terra”.

O terceiro posicionamento assentava no argumento defendido pela sociedade civil que reivindicava o reconhecimento da eficiência das instituições locais na alocação da terra. Defendiam que o direito costumeiro garantia o acesso a terra a maior parte da população no meio rural, sendo por isso imperioso o seu reconhecimento pela legislação.

Na óptica de Bruce (1992), o anteprojecto da constituição continha importantes avanços relativamente à propriedade privada da terra. O facto da constituição de 1990 não ter incorporado as formas pelas quais esta funcionaria, limitou a possibilidade de na futura lei de terras o mercado de terras ser permitido em Moçambique. O mesmo autor sustenta, que o ponto relativo à terra não foi aprovado, uma vez que se tinha a errada percepção que a propriedade privada da terra retiraria a capacidade do Estado de controlar e regular o seu uso. No entanto no seu mais recente artigo

Segundo Tanner (2001), a aprovação da nova lei de terras foi antes de mais um processo participativo de alto nível, sem igual em África e talvez no mundo. O processo teve papel decisivo da campanha terra coordenada pelo Professor de economia de Desenvolvimento José Negrão. Acima de tudo vincaram os argumentos a favor da propriedade estatal e costumeira da terra, marginalizando-se a transmissão e o mercado de terras, uma vez que a nova lei de terras só permite a transacção de infra-estruturas e benfeitorias.

Nesse contexto foi aprovada a Política Nacional de Terras em 1995, e a lei de terras dois anos depois. Actualmente surgem alguns problemas na implementação de ambas e nota-se a persistência de mesmos vícios e conflitos de terras que Meyers (1993,17), já havia apontado no seu estudo sobre a segurança e conflito de terras em Moçambique.

A experiência acumulada de processos similares demonstra que tanto as privatizações¹⁵ do parque industrial e habitacional redundaram em efeitos perversos com relação aos objectivos preconizados pela política¹⁶, para além de que ao longo dos processos acima descritos ter-se notado a falta de transparência e práticas de corrupção, por parte de alguns órgãos da AP responsáveis a vários níveis pela sua implementação.

O monopólio da terra pelo Estado incorpora alguns problemas como o facto de a DINATEF¹⁷ não ter registado nos seus arquivos a percentagem de terra concedida para vários fins (MAP,1997). Em algumas regiões do país, esta situação provoca conflito de terras resultantes da sobreposição de parcelas entre privados e as comunidades.

¹⁵ Segundo o Banco Mundial, privatização é no sentido restrito a alienação pelo Estado de empresas, terras ou outros bens(W.Bank, 1996).

¹⁶ No quadro da liberalização do mercado e estabilização macro económica, sentiu-se a necessidade de descentralizar a propriedade como melhor forma de aumentar a concorrência e o desempenho da economia. (W.Bank,1996:47).

¹⁷ Direcção Nacional de Geografia e Cadastro adstrita ao MA, é a entidade competente pela gestão desta informação no território Nacional.

Face a esta problemática colocou-se a seguinte questão de fundo:

Até que ponto a terra é usada como activo na redução da pobreza e quais são as bases para despoletar o seu potencial?

Duas dimensões sustentam esta inquietação. O primeiro a terra é propriedade do Estado¹⁸, e o segundo lugar a nova lei de terras abriu espaço para o aparecimento de um novo actor na alocação da terra são as comunidades que tem as suas raízes no movimento da sociedade civil que foi a Campanha Terra¹⁹.

Inquietações similares aplicam-se em torno dos pressupostos teóricos e legais quando procuramos compreender se o Estado é de facto um eficiente alocador e proprietário de factores, numa economia de mercado ou se a sua função é regulamentar, fiscalizar e corrigir as externalidades produzidas pelo mercado e seus actores.

A dificuldade básica aqui debatida prende-se com as consequências práticas e controvérsias das diversas lógicas de intervenção no concernente a alocação da terra. A administração pública rege-se pela legislação para a efectivação da justiça social, o mercado²⁰ através da lei da procura e da oferta visa a maximização do lucro, e as instituições da sociedade civil procuram contudo salvaguardar a terra como recurso indispensável para o aumento da riqueza dos pobres através do aumento do produto agrário atendendo aos imperativos da sustentabilidade social e cultural a longo prazo (Negrão, 2002).

Embora o debate seja restrito, a alocação e a propriedade da terra constitui ponto de agenda de políticos, parlamentares, empresários, académicos e sociedade civil sem no entanto se vislumbrar uma alternativa consensual para a questão.

Porém, como poderá efectivar-se a eficiência alocativa da terra no distrito de Magude, num ambiente em que os padrões de distribuição²¹ da terra pela AP por vezes ignoram as dinâmicas das instituições endógenas de administração dos Homens e da terra, assim como não são cobertas pela legislação as práticas do mercado de terras rurais ?

Fica claro no entanto que existem nuances na identificação de um modelo teórico ou legal que garanta maior eficiência alocativa da terra, que seja pré-concebido e aplicável literalmente à actual configuração da produção, distribuição e consumo nas condições de Moçambique. Daí a necessidade de privilegiarmos o cruzamento de modelos teóricos heterodoxos e a desconstrução de algumas variáveis da política de terras.

¹⁸ O segundo principio da politica de terras sustenta-se no argumento segundo o qual " a garantia de acesso e uso da terra à população bem como aos investidores, neste contexto é essencial o reconhecimento dos direitos costumeiros de acesso e gestão das terras das populações rurais residentes promovendo a justiça social e económica".(MAP,1997:5).

¹⁹ Movimento da sociedade civil alargada que tinha como substrato lutar pelos direitos de acesso e posse de terra a todas famílias rurais moçambicanas, envolveu mais de 15.000 voluntários e 200 ONG's, o movimento conseguiu ao reconhecimento pela lei do direito consuetudinário aplicado pelas comunidades.

(O economista,2003:39-75).

²⁰ Mercado "é o mecanismo pelo qual compradores e vendedores se confrontam para determinar o preço e a quantidade de um bem ou serviço, existem mercados de factores e de consumo, o equilíbrio de mercado sucede quando o preço satisfaz a oferta e procura " (Samuelson & Nordhaus,1999).

²¹ Dados do Censo Agro-pecuário indicam que na província do Maputo cerca de 63% das parcelas de terra são adquiridas por cedência das autoridades tradicionais e por herança, enquanto que 7% das parcelas é transaccionada por via do mercado de compra e arrendamento,13% são via Estado e 17% a da posse é efectuada pela ocupação simples e outras formas.(INE, 2002:21,quadro 2.10).Estes dados não abrangem os agregados familiares "sem terra".

II. METODOLOGIA

A análise tem por base a triangulação de fontes e derivação de indicadores a partir de 5 variáveis, revisitadas na política nacional de terras e fundamentadas de forma parcelar em diversos estudos de caso que foram testadas empiricamente e sistematizadas em estudos do CS-IID.

A construção do modelo ²² de fronteira estocástica foi feita com base num processo interactivo que reúne três componentes a selecção das variáveis, a definição dos pressupostos sobre os quais o modelo assenta e a uma elaboração teórica onde foram explícitas as correlações e as interacções entre as variáveis. As conclusões do estudo sobre a análise e a interpretação dos dados recolhidos. O modelo foi construído para que se possam realizar exercícios de projecção e de simulação sobre a alocação e gestão eficiente de terras rurais

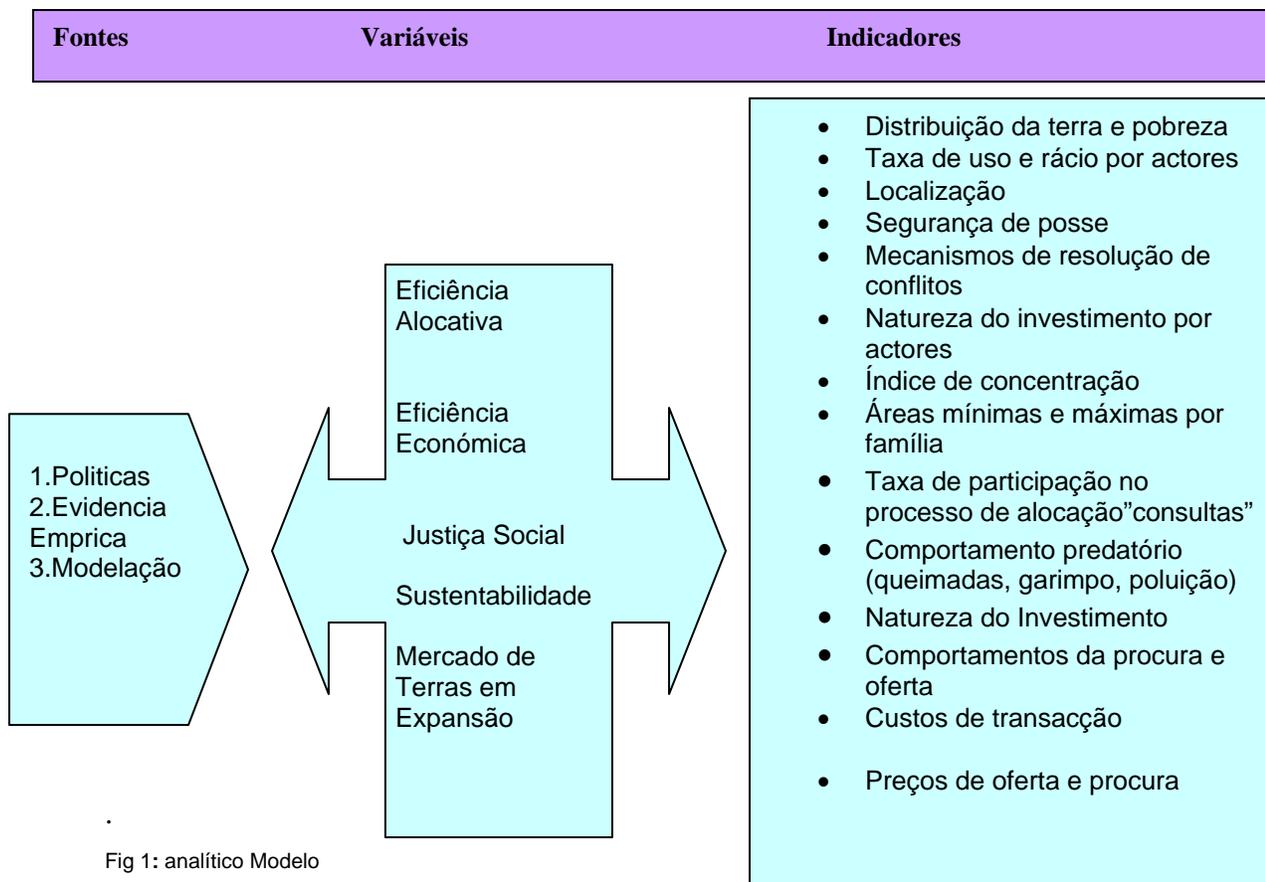


Fig 1: analítico Modelo

²² A título experimental foi efectuada uma regressão simples tendo $V_m = f(E_{fa1, \dots, n})(E_{fe1, \dots, n})(J_{s1, \dots, n})(S_{1, \dots, n})$. O grupo com maior poder explicativo foi a eficiencia Alocativa (Efa), seguido a justiça social (I), depois da Eficiencia Economica (Efe), a sustentabilidade (S) reflectida no tecido institucional vigente. Crê-se que a razão da procura (via mercado) ser aquela que tem menor poder explicativo se deve ao facto da distorção desta devido à intervenção do Estado. No final, porém, o valor residual foi bastante pequeno podendo ser aceite como ponto de partida para um trabalho específico com vista à construção de um modelo econométrico calibrado as condições de Moçambique.

III. EVIDÊNCIA SISTEMATIZADA

1. *Eficiência Alocativa*

Entende-se por eficiência alocativa²³ da terra a forma com que uma determinada área é adjudicada e que induz ao seu melhor aproveitamento económico, social e ambiental, possível. Esta definição está de ser matéria de consenso entre as várias disciplinas e entre as várias escolas teóricas o ponto de partida analítico aponta para optimização do equilíbrio entre os custos e benefícios envolvidos, assim como os retornos privados e sociais.

Em primeiro lugar, não é evidente que haja uma relação causa-efeito entre a forma como a terra é adjudicada e a forma como é aproveitada. Para uns, como North e Soto, só a alocação privada pelo mercado é que garantem o empenho individual para se procurar um melhor aproveitamento. Para outros, como Veblen e Galbraith o melhor aproveitamento depende mais do quadro institucional em que se desenvolve do que a forma como a terra é alocada ou do regime de propriedade que com ela se estabelece.

Em segundo lugar, o entendimento sobre “melhor aproveitamento” tem significados diferentes entre os diversos corpos teóricos. De acordo com as teorias económicas neo-clássicas o melhor aproveitamento possível é aquele que se orienta para a maximização dos lucros. Pelo contrário as teorias da economia do desenvolvimento afirmam que nas sociedades não ocidentais o melhor aproveitamento é aquele que maximiza os retornos sociais do qual faz parte integrante o interesse económico privado. Por seu turno as recentes teorias ambientalistas defendem que o melhor aproveitamento é aquele que assegura a manutenção dos retornos inter-geracionais do capital natural.

Por uma questão operacional de pesquisa optou-se por analisar até que ponto é que se verifica uma relação causa-efeito sobre entre as variáveis tidas como fundamentais pelos vários corpos teóricos (o desempenho económico, a justiça social e a sustentabilidade do uso) e entender-se por melhor aproveitamento tudo o que contribua para o aumento da riqueza e conseqüentemente, redução da pobreza.

2. *Potencial para Eficiência Económica*

Até que ponto é que a forma de acesso à terra rural tem ou não interacção com investimento sobre a parcela? De acordo com a teoria evolucionária dos direitos de propriedade e por de Soto o investimento é tanto maior quanto maior for a segurança de posse sobre a parcela a que se teve acesso, independentemente, do tipo de investimento que se realiza.

Por outro lado, a teoria das escolhas individuais em situação de informação assimétrica e imperfeita, afirma que face ao risco e à incerteza há uma forte preferência pela preservação da liquidez, em lugar da irreversibilidade dos investimentos caso sejam aplicados sobre imóveis.

O investimento é pois, não só um indicador da forma de acesso que dá maior segurança de posse, mas também da confiança do cidadão no quadro institucional onde este se opera.

²³ Sobre este capítulo consultar Manhicane Jr, Tomas.2004.A Administração Pública e a Eficiência Alocativa da Terra.UEM.Maputo.

No contexto rural 74% da amostra independentemente do tipo de uso investiu em infra-estruturas na parcela e maioritariamente em habitação com 89%, dos 10% que tiveram acesso via mercado.

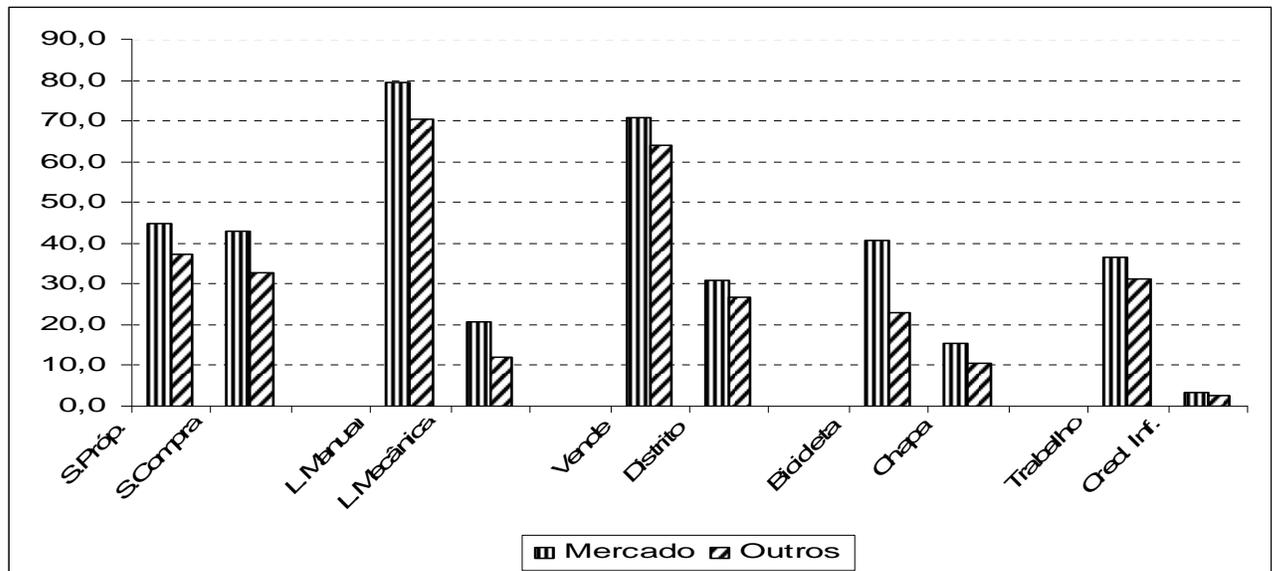


Fig. 2: Forma de acesso e uso de factores

Este panorama demonstra a tendência ou potencial empreendedor entre os que apesar de poucos tem em agregado maior índice de meios de produção. A título de exemplo procurou se saber sobre a relação entre as variáveis forma de acesso e o uso de factores, gestão da semente, o mercado de colocação do produto, meio de transporte usado, contratação de trabalho e recurso a crédito. Desta interação ressaltam três tendências gerais o défice de acesso ao crédito e uso de infra-estrutura semi-mecanizada ou mecanizada

Para a lavoura. Como a evidencia mostra a baixa adopção tecnologias produtivas pelas unidades produtivas exige por si o uso cada vez maior de parcelas de terra o que equivale dizer que a expansão na curva da procura terá que ser acompanhada por elasticidade cada vez maior no investimento produtivo e de propriedade. Sendo portanto o desempenho económico da parcela determinado não pela situação jurídica (título) da parcela mas pela disponibilidade de factores.

Natureza do Investimento

O plantio de árvores determina duas dimensões na natureza do investimento o primeiro serve como marco do controle e segurança de posse através da demonstração de uso ou forma de delimitação e é comum à quase totalidade dos que fizeram algum investimento, independentemente da forma como tiveram acesso à parcela. Cerca de 74% investiram também na melhoria ou implantação de infra-estruturas, tais como habitação, celeiros e sistemas de conservação ou abastecimento de água.

Porquê o plantio de árvores e a delimitação? A delimitação é obrigatória nas zonas parceladas, todavia o plantio de árvores não o é. Parte da explicação resulta da falta de segurança de posse da terra. Apesar da Lei de Terras consagrar a segurança de posse

pela via da ocupação de boa fé, com ou sem título, na prática a percepção da unidade familiar é diferente.

Não é menos verdade que o temor por perder os direitos de forma arbitrária é, quotidiano entre os acomodados pelas teorias pró titulação assim como é particularmente entre aqueles que se regem pelos sistemas consuetudinários de posse de terra duas direcções indicam a insegurança de posse de terra ou (*land tenure* na literatura anglo saxónica) a primeira esta a ligada a usuários que tiveram acesso a parcela por via da simples ocupação e os que tem a terra a titulo de empréstimo ou aluguer, assim as autoridades administrativas e os donos da terra são os temidos.

O primeiro caso torna se preocupante na medida que a constituição da Republica e a lei de terras reconhecem e protegem os direitos por ocupação de boa fé, e da garantias legais de uso aproveitamento da terra pelos titulares de direitos, a demais tanto o sector familiar como empresarial apontam ao Estado como o principal instituição que lhes possa privar da posse com todas as repercussões e constrangimentos que isso tem ao nível do investimento, esta é situação desenvolvida mais adiante na secção relativa a ao tecido institucional.

Face a este contexto não é de admirar que o plantio de árvores aconteça como a primeira e generalizada forma de investimento. Tratasse pois, primeiro, da necessidade de afirmar a posse e de poder exhibir um documento vivo e indicativo do número de anos de ocupação, em caso de haver tentativa de usurpação da terra. Em segundo lugar, como foi dito nas entrevistas, o plantio de árvores também é para ter sombra e frutos com valor comercial como são o cajueiro e o coqueiro.

Significado do Investimento

Em agregado o significado do investimento configura-se a partir tendências na forma de acesso e uso da parcela. Como já foi constatado na secção anterior é o plantio de árvores como forma de garantir a posse da parcela, o que denota a inaptidão dos serviços de registo e não cumprimento do legislado por parte de funcionários públicos, a necessidade da recorrência a marcos físicos (não sendo a oralidade consagrada na Lei de Terras considerada como prova suficiente) face à debilidade do sistema judicial no meio rural, e elevados custos de transacção como resultado da insegurança e do incumprimento do prescrito na legislação sobre a matéria.

Ao se desagregar os dados por tipo uso de acesso que o mercado possui 93% do investimento foi direccionado a habitação enquanto que os restantes não tem, em simultâneo o investimento em tanques e sistemas de conservação de água (28%) indica maiores registos entre os que estão nesta categoria, duas ilações ressaltam desta realidade a primeira e que a demanda de terras para a habitação é uma constante e regra geral envolve jovens e imigrantes que procuram locais mais atractivos da região, a segunda é que a demanda para fins produtivos acentua se ainda mais entre aqueles que estão no regadio moderno, onde se vê maior necessidade de investimento em sistemas de rega, tanques e torneiras, aliás a outros custos incorporados aqui como são o caso da contractação de mão de obra .

3. Justiça Social

A questão da justiça social na adjudicação da terra é tão antiga quanto a história tem memória e constituiu factor determinante nas lutas pelas independências nacionais por todo o Continente Africano. Nos nossos dias, apesar da progressiva transformação estrutural da economia, em que a necessidade de terra para a agricultura como estratégia de vida (livelihoods) e de acumulação da riqueza vai sendo substituída pela economia informal em Moçambique a informalidade atinge cerca de 90%, pelo emprego e pelos serviços nos centros urbanos, não deixa de ser motivo para profundas convulsões sociais um pouco pelo mundo como as que se verificam no Zimbabué, Egipto, Quênia ou Senegal.

Poder-se-á argumentar que essa é uma questão tipicamente rural, todavia a crescente taxa de urbanização do Continente faz desde já antever situações idênticas de pobreza e de falta de tecto condigno às que se verificam na Ásia e na América do Sul. Enquanto que na década de 1970 a taxa de urbanização era de 10% ao ano em média na África Sub-Sahariana, no ano 2000 ela era já superior a 35% ao ano. No Ruanda, por exemplo, 95% dos cidadãos vivem em Kigali e 21% dos Congolezes residem em Kinshasa.

Mas a cidade africana tem a tendência para ser ainda mais do que o simples local de venda dos produtos, ela tende, como já se verifica em muitas cidades do Continente, a ser um local onde se exige mais quantidade e melhor qualidade aos produtos vindos do campo, induzindo desta forma a adopção da transformação tecnológica pelos produtores rurais. Tudo isto tem implicações espaciais. É necessário garantir: (i) o acesso a espaço físico, com as condições mínimas de habitabilidade e de trabalho; (ii) o uso efectivo da terra rural; (iii) e as condições para a rentabilização e maximização no uso do espaço.

Em conjunto traz a luz a questão da justiça social na distribuição da terra rural. Entende-se por justiça social na distribuição da terra aquela que cumpre as três garantias acima mencionadas, a saber acesso a terra com condições mínimas de habitabilidade e de trabalho, o uso efectivo da terra e a rentabilização da terra. Não significa, portanto, que todas unidades familiares rurais devam ter a mesma quantidade de terra, mas que todas tenham aquela de que necessitam e a utilizem de forma a contribuir para a produção da riqueza nacional e conseqüente redução da pobreza.

Para se mensurar o nível de justiça social das províncias estudadas foram utilizados três indicadores: a área média per família; o ratio entre a área mínima e a área máxima; e o índice ou coeficiente de Gini esta ultima variável será alvo de análise aqui.

Coeficiente de Gini

O índice de concentração, também conhecido como o coeficiente de Gini, é um indicador que, quando aplicado à terra, serve para verificar qual o nível de distribuição deste recurso. Se a distribuição da terra for equitativa o índice é 0 (zero). Se, pelo contrário toda a terra for monopólio de uma única unidade produtiva o índice é 1 (um). De acordo com esta tipologia “as terras de um país estarão muito concentradas quanto maior for a parte do total do capital fundiário que pertença a uma minoria do total do parque imobiliário e fundiário”²⁴, tendo para o efeito de classificação estabelecido os Graus de Concentração que constam na Tabela abaixo reproduzida.

De 0,000 a 0,100	Concentração nula
De 0,101 a 0,250	Concentração nula a fraca
De 0,251 a 0,500	Concentração fraca a média
De 0,501 a 0,700	Concentração média a forte
De 0,701 a 0,900	Concentração forte a muito forte
De 0,901 a 1,000	Concentração muito forte a absoluta

Fig.3: Classificação dos Graus de Classificação, in: Caparroz, 1997

No caso de haver uma concentração muito forte a absoluta ou seja uma distribuição profundamente desigual é maior a probabilidade haver os “sem terra” ou os que têm áreas que não chegam nem para a produção dos alimentos básicos indispensáveis para a sua subsistência.

Estudos vários em mercado de terras demonstram, claramente, que acima de um determinado nível de concentração (para alguns acima de 0,700) estabelece-se uma relação inversa com o Índice²⁵ de Desenvolvimento Humano [Otsuka et al. 1992; Caparroz. 1997; Jayne et al. 2003]. Isto quer dizer que quando a concentração passa de forte a muito forte, com tendência para evoluir para absoluta, o nível geral de pobreza aumenta na região em causa. Para agravar a situação, normalmente, esse fenómeno está associado a um outro que é o da decrescente taxa de uso quanto maiores forem as áreas adjudicadas a uma determinada unidade produtiva nota se a tendência para o decréscimo na optimização de uso.

No caso de Moçambique não tem havido um levantamento sistemático do Índice de Concentração da terra. Por essa razão foi feito o levantamento desde a data da entrada em vigor da nova Lei de Terras, para o caso das terras alocadas pelo Estado, e pela primeira vez a verificação à escala nacional das terras cujos direitos foram adquiridos por via do Estado e que constem do ocupação individual de boa fé no ano de 2003²⁶. Como, igualmente, não existem dados estatísticos fiáveis sobre a Taxa de Uso da terra alocada pelo Estado.

O Índice de Concentração das terras alocadas pelo Estado foi feito a partir da publicação em Boletim da República das Autorizações Provisórias e das Autorizações Definitivas emitidas pelo Estado subtraindo-se as que foram revogadas por força de Lei ou a pedido dos sujeitos do direito de uso e aproveitamento. Foi constituído, assim, um Banco de Dados para os anos 1998 a 2003 (Ver Anexo 2) sobre o qual se estimou o

²⁴ Caparroz João Miguel. 1997. Concentração de terras no Brasil, 1940-1985; Dissertação de Mestrado, Economia PUC/SP.

²⁵ Se acordo com a classificação do PNUD, o IDH comporta, a esperança de vida, rendimentos e índice de escolarização.

²⁶ O levantamento abrangeu as pessoas singulares conforme definidas nas alíneas a) e b) do Artigo 12 da Lei no. 19/97.

Coefficiente de Gini. As estimativas relativas ao solo rural mostram a predominância da de uma concentração média forte na ordem dos 0,5 relativamente ao Gini agregado encontrado no meio urbano. O gráfico abaixo mostra o Índice de Concentração das Terras alocadas pelo Estado para os anos de 1998 a 2003.

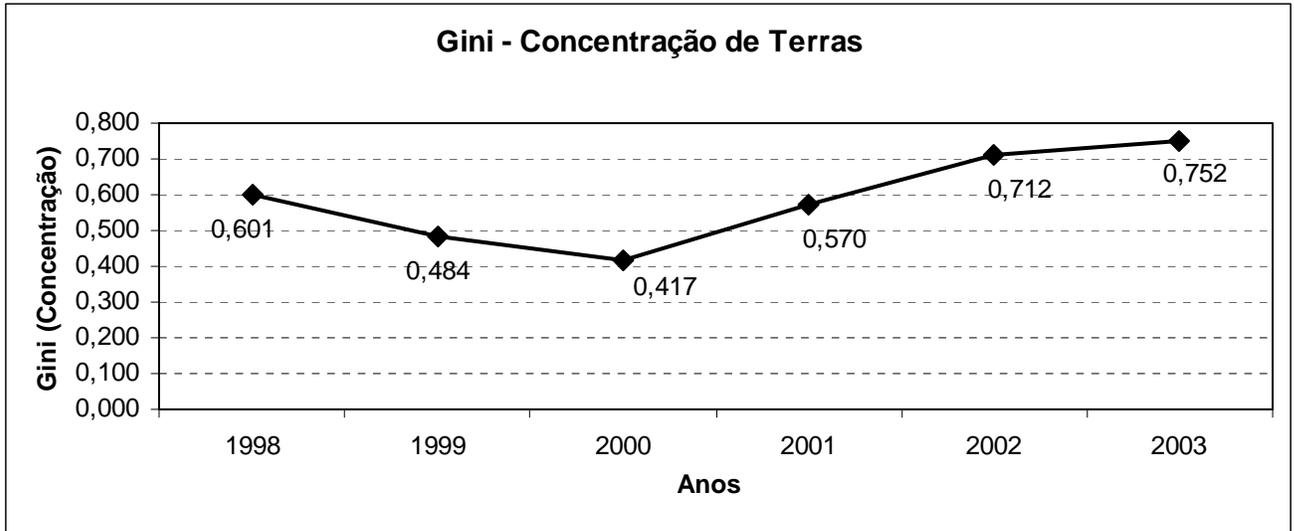


Fig. 4: Índice de Concentração das Terras Alocadas pelo Estado entre 1998 e 2003

A baixa entre os anos de 1998 e 2000 deve a três factos que aconteceram em paralelo: (i) a implementação pelo Estado do disposto na nova Lei de Terras sobre as taxas fixas a aplicar por hectare, revogando o princípio legal anterior de que quanto maior fosse a área menor era a taxa por hectare; (ii) a incerteza inicial por parte dos potenciais investidores e a reorganização dos Serviços de Cadastro; (iii) as cheias que assolaram o País nesse período.

Passados que foram esses constrangimentos o índice de concentração das terras alocadas pelo Estado começou a subir acentuadamente. Em apenas quatro anos passou-se de uma concentração fraca a média e uma concentração forte a muito a forte.

Infelizmente ainda não estão disponíveis os Índices de Desenvolvimento Humano para os anos 2002 e 2003, que serviriam para se verificar se o crescimento do Índice de Concentração de Terras estava a ter alguma correlação com a diminuição ou o aumento da pobreza.

Os dados existentes até ao ano de 2001 demonstraram que, até aquela data o aumento da concentração de terras não estava a ter qualquer implicação no crescimento do Índice de Desenvolvimento Humano, conforme mostra o gráfico seguinte. O corpo teórico da TEDPT assegura que a titulação por si é indutora de maiores investimentos e em paralelo garante a transferência da terra das menos eficientes para as mais eficientes unidades produtivas, estes eixos são por si razão suficiente para aumentar a produção causar crescimento e reduzir a pobreza. Porém a evidencia do Egipto mostrou que nos termos anteriores os resultados ou impacto sobre a pobreza o IDH leva mais ou menos 50 anos para se reflectir nas camadas mais pobres que regra geral beneficiam

de emprego nas grandes farmas, enquanto que nas regiões onde existe menor concentração o efeito multiplicador na produção é em maior escala e produz resultados em cadeia em tempo útil entre 10 a 20 veja se a reforma de terras na China, Vietname e no próprio Egito após a segunda geração de reformas. A ser verdade seria pertinente para Moçambique estabelecer estudos desta natureza uma vez que são estudos que necessitam de séries de análise temporal para se avaliar ou monitorar o impacto da posse da terra sobre a pobreza.

A concentração de terras por províncias é indicadora de dois factores: (i) a tendência para a selecção de algumas zonas preferenciais por parte dos supostos investidores; (ii) o padrão de ocupação de terras já existentes antes da implementação da nova Lei de Terras.

O gráfico seguinte mostra o Índice de Concentração das Terras alocadas pelo Estado entre 1998 e 2003 por cada uma das Províncias de Moçambique. Para que melhor se possa compreender as razões para a distribuição espacial da Concentração da Terra foi feito o georeferenciamento das autorizações provisórias e definitivas por distrito que abaixo se reproduz.

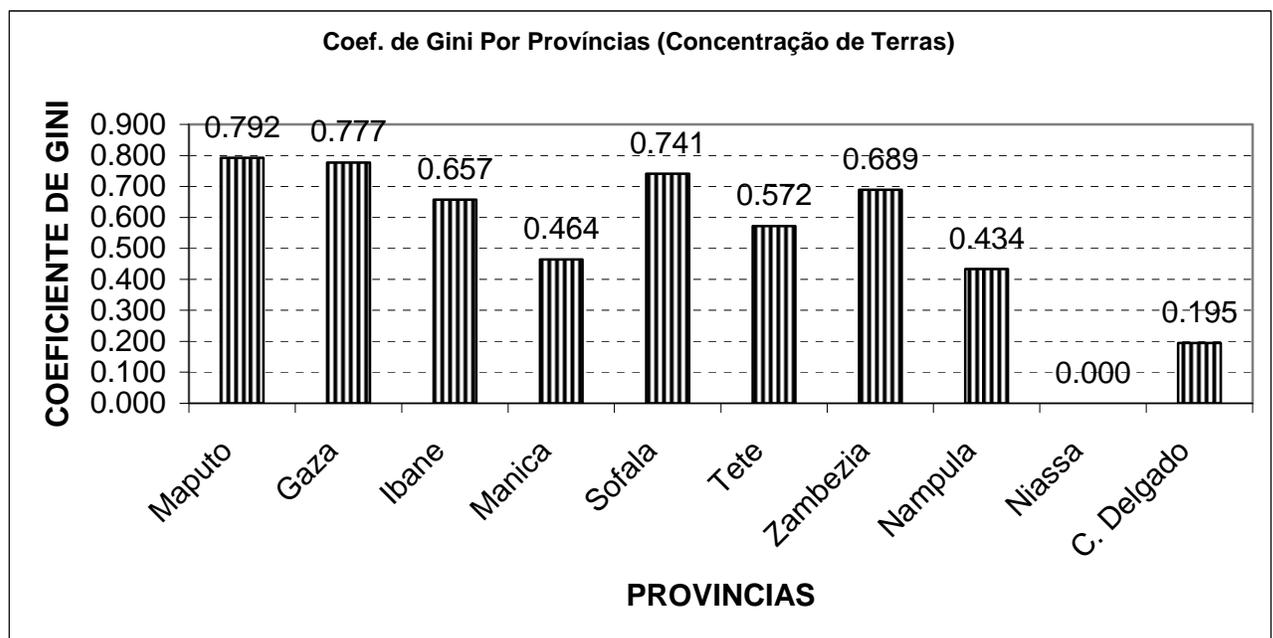


Fig.5: Índice de Concentração das Terras Alocadas pelo Estado por Província para o período 1998-2003

As províncias de Maputo, Gaza e Sofala apresentam um Índice de Concentração forte a muito forte, enquanto que as províncias nortenhas de Niassa e Cabo Delgado são as que menos têm sido procuradas para ocupação ou investimentos agrários. Todavia o mesmo não se passa em relação às Concessões Florestais e de exploração turística onde a tendência é inversa. Embora não se trate de uma transferência de direitos sobre a terra mas de direitos para o aproveitamento dos recursos que nela se encontram (árvores e fauna bravia), não deixa de ser uma ocupação do espaço que pode entrar

em disputa com o direito de uso pelos estratos sociais mais pobres que afinal são a maioria no país.

4. Sustentabilidade do Uso

Num contexto de escassez de dados que sirvam para monitorar a sustentabilidade ambiental, foram colhidos dados permitiu apenas, analisar a robustez do quadro institucional em que as formas de uso operam e a identificação de algumas variáveis chave que possam servir de suporte a estudos posteriores sobre a matéria, as variáveis identificadas dependentes foram: os combustíveis domésticos, electricidade, tipo de água e a fonte de captação, o tipo e forma de adubação e pesticidas, os materiais de construção e os lixos orgânico e material; como variáveis independentes: o nível de rendimento das unidades familiares e a dependência da actividade agrícola, a disponibilidade de terra para pousio e o tempo de rotação.

O estudo sobre o mercado urbano mostra que o uso sustentável do solo rural é bem mais complexo do que o solo urbano. Enquanto que no solo rural a sustentabilidade do uso está, principalmente, relacionada com o comportamento do utilizador, sendo possível desenvolver um sistema de gestão do espaço físico assente na preservação dos recursos naturais, no solo urbano a sustentabilidade do uso em muito depende da capacidade financeira para o investimento na terra e esta, obviamente, do nível de rendimentos dos municípios. No âmbito do trabalho a pergunta que se coloca é, até que ponto é que a forma de acesso à terra tem alguma relação com o uso sustentável do solo rural?

No caso do solo urbano o investimento, público ou privado, particularmente, em infra-estruturas e nas redes de serviços (abastecimento de água, sanitária, eléctrica, saneamento, transportes, segurança, etc.) depende do nível de rendimento dos municípios em matéria de colecta de impostos e taxas, mas também do valor acrescentado que a cidade produz, ou seja, do nível de especialização tecnológica e do trabalho de cada cidade e, no caso africano na interacção que desenvolve com os produtos rurais. Por seu turno, o rendimento dos municípios é determinante em relação ao tipo de combustível doméstico que utiliza, e a área média do agregado familiar e no investimento em infra-estruturas de saneamento.

Tanto o uso privado e comunitário carecem de um investimento básico e acima de tudo regulação ambiental apropriada ao tipo de uso independentemente do tipos direitos sobre a terra, ora vejamos os planos distritais de uso da e os estudos e monitoria da capacidade de carga dos solos continuam instrumentos chave para evitar situações de queimadas descontroladas, uso de adubos e inputs impróprios ou sem acompanhamento esclarecido, desertificação, salinização ou erosão progressiva da terra.

Quadro institucional

Sobre o quadro institucional focalizou se a ocorrência de conflitos fundiários e a forma de resolução, assumindo se que a insegurança de posse pode conduzir ao uso irresponsável da terra a longo prazo (veja se os casos de garimpo, queimadas ou actividade madeireira ou mesmo o a produção de carvão e lenha assim como material de construção como o barro e a estaca).

Como a evidencia acumulada demonstra o tecido institucional é o garante de algumas praticas e o nivelador dos vários interesses envolvidos no uso da terra o indicador básico usado para medir a robustez do tecido institucional foram as variáveis ligadas a resolução dos vários conflitos²⁷ fundiários assim como a natureza dos direitos envolvidos e as características socioeconómicas dos envolvidos.

A segurança de posse de terra aumenta o uso sustentável deste activo e diminui a vulnerabilidade dos mais pobres, no entanto as instituições modelam a pratica ou são ignoradas pela pratica já a actual lei de terras o reconhece contudo prevalecem conflitos de terras que de certo resultam em alguma sobreposição de tarefas e indefinição de papeis entre actores.

Em matéria de conflitos os principais resultados indicam que:

- Só 5% tiveram conflitos, dos quais 2% com vizinhos e 1% com pessoas de fora os conflitos com vizinhos são
- 54% dos que tiveram conflitos foi com os vizinhos, 29% com pessoas de fora e 8% com familiares
- 38% dos casos foram resolvidos por "outros" embora ninguém tivesse declarado a intenção de recorrer a outros caso tivesse conflitos de terras.
- a recorrência às autoridades tradicionais é de 35% e a resolução de 25% dos casos reportados.
- a recorrência às autoridades administrativas é de 33% e a taxa de resolução é de 13%.
- a recorrência aos Tribunais Comunitários é de 21% e a resolução de 21%.
- a recorrência à família e de 11% e a resolução de 1%.

Em termos empíricos a conflitualidade assume duas dimensões a real a e latente obviamente o estudo não conseguiu captar variáveis dos conflitos latentes, no entanto estudos levados a cabo pelo CFJJ mostram que há uma tendência crescente para os conflitos de terra aumentarem e mesmo aqueles resolvidos ao nível do Estado ou tribunais encontram-se muitas vezes em litigio uma vez que as sentenças são por si focos de injustiça social.

²⁷ CFJJ e Cruzeiro do Sul relatório sobre o papel dos tribunais comunitários. Disponível também em formato digital no website www.iid.org.mz.

5. Mercado Informal de Terras

Mesmo proibido o mercado de terras é um facto e um fenómeno social que determina comportamentos e decisões económicas daí a necessidade de se levantar dados relativos a compra e venda informal de terras. De acordo com Pinheiro e Carvalho [2003] para se determinar o valor da terra podem ser seguidos o método analítico ou o método do mercado. No primeiro o valor é determinado pela capitalização do rendimento líquido que dela se prevê retirar tendo em consideração os custos das benfeitorias. No segundo, o método de mercado tem-se em consideração o custo de substituição das benfeitorias existentes em função da oferta e da procura. Segundo estes autores “o valor de mercado é o preço pelo qual um potencial vendedor venderia e um potencial comprador compraria não estando nenhum deles sobre pressão de qualquer natureza” [Pinheiro e Carvalho. 2003].

Optou-se pelo método de mercado para a determinação do valor da terra ou do valor de mercado da terra por duas razões, a primeira é que a aplicação do método analítico é praticamente inexecutável nas presentes condições do mercado de materiais de construção e da construção de infra-estruturas em Moçambique. Os preços são tão díspares ao longo do tempo, de local para local e no mesmo local o que obrigaria a que o tamanho da amostra fosse de tal forma grande que não seria possível de trabalhar num estudo desta natureza. A segunda razão é que num estudo pioneiro sobre esta matéria feito por Roth et al em 1995 nas zonas peri-urbanas do Maputo foi seguido o método analítico e desta forma será possível vir-se a estabelecer a comparação entre este e outros estudos que venham a ser feitos neste domínio.

Porém, a utilização do método de mercado não está isenta de problemas na sua aplicação, o principal deles é o cumprimento da cláusula de que não deverá haver pressão de qualquer natureza sobre o potencial comprador e o potencial vendedor. Esta não é a situação em Moçambique uma vez que há inúmeras pressões, desde a incerteza de segurança, como no capítulo anterior foi mencionado, até à falta de conhecimento sobre a legalidade ou não da venda dos direitos sobre a terra.

A diferença entre o preço de reserva e o preço de oferta é um indicador bastante fiável dos custos de transacção, em particular da falta de informação sobre preços ou de um incipiente mercado. Se todos tivessem igual acesso à informação sobre os valores de mercado da terra o preço de reserva seria igual ao preço de oferta (por exemplo, no bazar, o preço do açúcar para a vendedora é igual a quanto um potencial comprador estará disposto a pagar, ou seja o que consta na tabuleta em frente da banca). Todavia, em épocas de grande incerteza os custos de transacção da terra são, normalmente muito acima dos seus valores de rendimento, o que se explica pelo facto da terra ser um bem, imobiliário acentuadamente indestrutível e, portanto, poder servir como reserva de liquidez.

Os dados foram levantados em torno de três questões consideradas principais: (i) quem, onde e quantos dão valor mercantil à terra; (ii) com que é que varia o valor da terra; (iii) qual a diferença entre preços de reserva e preços de oferta da terra rural.

A informalidade do mercado

De acordo com o estudo sobre o mercado de terras cerca 89% da amostra disse ter valor de reserva (venda) 91% respondeu ter valor de oferta (compra), o que pode explicar claramente a dimensão de mercadoria que a terra pode assumir no contexto rural. Significa que mesmo os que tiveram acesso a terra fora do mercado atribuem valor mercantil a este activo, já o estudo do mercado urbano de terras mostrou esta tendência geral de a simples ocupação e outras formas de acesso serem o repositório de terras para a posterior venda no mercado. Quando se procurou uma explicação para aqueles que não atribuíram valor nenhum a terra notou que a variável principal era o facto de os entrevistados assumem que o “segredo é a alma do negócio” sendo que não traz vantagem alguma dizer ao inquiridor algo sobre um assunto que só diz respeito ao comprador e ao vendedor.

Valor da terra

Há duas perguntas chave que se colocam, em função de que é que varia o valor de mercado da terra rural, e se a toda a terra é atribuído um valor de mercado?

Esta questão tem sido objecto de pesquisa desde o tempo dos clássicos que David Ricardo afirmou que a terra rural é valorizada por aquilo que ela tem para oferecer, enquanto que a terra urbana é valorizada pela sua taxa de procura. Se assim for então a terra cujo acesso foi pela via do mercado deverá ser mais valorizada do que aquela cujo acesso foi pela via do Estado, uma vez que a procura aumentou enormemente desde o tempo da nacionalização do capital fundiário e imobiliário. A terra adquirida pela simples ocupação, por seu turno, deve ser mais valorizada do que a que se teve acesso pela via costumeira, sabendo-se que, por definição, a procura de terra pela via costumeira é mínima, só sendo possível através do casamento e da herança.

Desagregando os dados por tipo de alocador confirmam se, em parte, a tese de David Ricardo. O gráfico abaixo mostra o valor médio²⁸. Conforme se pode verificar o valor médio de mercado varia de acordo com a teoria de Ricardo excepto no caso da terra adjudica pelo Estado. O valor médio de mercado na terra adjudicada pelo Estado é de \$1500ha seguido da do mercado com \$1028ha e da costumeira com \$498ha e por último a adquirida pela via simples ocupação com \$290ha.

Que factores explicam este valor da terra alocada pelo Estado? Hipoteticamente assumiria se que a expectativa de aumento da procura e a possibilidade de convertibilidade em liquidez pode conduzir a sobrevalorização e a especulação como aliás se notou já no mercado imobiliário urbano, onde o Estado interveio e criou distorções no preço através de vendas com o valor muito abaixo do custo de construção, uma vez que as casas por ele vendidas valiam no mercado 60 vezes mais o valor da compra. Ao nível da região são de realçar as situações criadas pelo Estado na redistribuição da terra para a população vitima de discriminação na era do Apartheid, no caso da África do Sul a redistribuição não passou nos últimos 10 anos da fasquia de 4.5% porque o valor da venda esta inflacionado movido pela especulação.

²⁸ Apesar de o valor ter sido estimado em moeda local o metical, optou se por usar o padrão dólar americano para efeitos de comparação com outros estudos. A taxa de câmbio aplicada foi de 1 US\$:24.000,0 MZM.

O comportamento da procura por si não seria suficiente para explicar a variância de preços ,dai que Von Thünen chama atenção para o velho problema da localização da parcela em função da distancia ao mercado ou local central, o que equivale dizer que quanto mais distante do mercado regional o preço decresce.

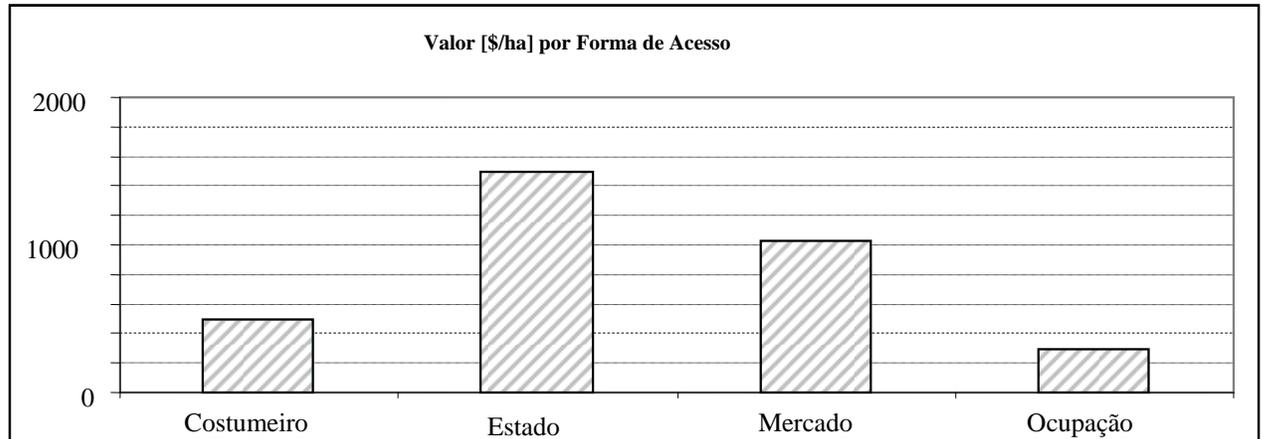


Fig 6: Valor médio da terra por hectare e tipo de acesso

A tradição analítica que deriva da teoria do valor de Marx, assegura que o valor de mercado da terra pouco ou nada deriva da procura ou da localização, mas sim, principalmente, do trabalho incorporado que ela tem para oferecer no momento da venda. Sendo assim a terra onde houve mais investimentos deve valer mais do que aquela em que não houve nenhum investimento.

Nesta matéria a evidência indica que o investimento na terra rural assume três perspectivas: o investimento na segurança de posse via árvores ou titulação, investimento em infra-estruturas produtivas e habitação. A leitura que se faz dos dados indica que o investimento em sistemas de regadio moderno valoriza mais a terra em cerca de (9 Xs+).

As teorias neo-clássicas asseveram ainda que a segurança de posse de terra consubstanciada no título de propriedade ou documento similar faz, por si só, agravar o valor de mercado da terra. Também no caso em estudo se confirmam as teorias neo-clássicas, o ha titulado vale 16 vezes mais que o não titulado, sendo relevante a diferença entre, o titulado no sequeiro e no regadio o que se justifica por, provavelmente, a procura do regadio moderno ser maior que a procura no sequeiro.

Fica-se portanto, perante quatro grupos de variáveis independentes: (i) a procura reflectida na forma de acesso; (ii) a localização da parcela em relação ao ponto central do mercado; (iii) o valor incorporado na parcela reflectido no investimento realizado; (iv) a existência de título de propriedade ou de documento similar. Nenhum destes conjuntos por si só explica a variação do valor de mercado da terra, mas o conjunto dos quatro fá-lo em larga medida podendo ser utilizado como instrumento de prospecção e simulação sobre a tendência de evolução do valor de mercado da terra no meio rural²⁹.

Custos de Transacção

Se por um lado a terra tem valor mercantil importa saber como ele é incorporado e se os custos³⁰ de transmissão são os mais justos possíveis e se as regras de concorrência observadas inibem ou expandem a procura, uma vez que se entende que estes estão relacionados com o acesso à informação sobre a parcela, a capacidade de negociação dos contratos (verbais ou escritos) e a implementação da decisão económica relativa à parcela.

A diferença entre o preço de reserva e o preço de oferta é um indicador bastante fiável dos custos de transacção, em particular da falta de informação sobre preços ou de um incipiente mercado. Se todos tivessem igual acesso à informação sobre os valores de mercado da terra o preço de reserva seria igual ao preço de oferta (por exemplo, no bazar, o preço do açúcar para a vendedora é igual a quanto um potencial comprador estará disposto a pagar, ou seja o que consta na tabuleta em frente da banca). Todavia, em épocas de grande incerteza os custos de transacção da terra são, normalmente muito acima dos seus valores de rendimento, o que se explica pelo facto da terra ser um bem, imobiliário acentuadamente indestrutível e, portanto, poder servir como reserva de liquidez.

A via Costumeira ou ocupação sejam as que tenham um índice menor de diferença, pois, pela lógica, as primeiras estão sujeitas ao controlo social havendo assim maior informação. Aliás trata se da principal forma de alocação da terra rural em Moçambique e as segundas regem-se por um sistema informal onde a informação circula não só pelas redes de obrigações sociais assim como autoridades locais. A alta percentagem relativa do acesso via mercado, que teoricamente deveria ser a mais baixa, explica-se pelas distorções derivadas das imperfeições do mercado e do Estado acima mencionadas.

Em suma a falta de informação explica-se por quatro factores:

(i) por força da corrupção na venda de terrenos; (ii) por influência das redes sociais de reciprocidade onde se escamoteiam os preços de mercado; (iii) devido às distorções derivadas dos baixos custos de alienação do parque imobiliário do estado; (iv) devido às transacções de parcelas com áreas abaixo dos limites mínimos por imperfeição do mercado.

³⁰ De acordo com Demsetz (1968) e Cheung (1969). Para estes autores todos os contractos de compra e venda são incompletos. A recolha de toda informação suficiente sobre o objecto da transacção acarretaria custos avultados, daí que em mercados incipientes a incerteza abre porta à variadas possibilidades e riscos imensuráveis e difícil de comprovar legalmente. Estas características tornam o mercado de terras com preços voláteis, com trajetórias incertas e com custos de liquidez altos.

CONFIGURAÇÃO DO NOVO PARADIGMA

O novo paradigma da economia da terra nas condições de Moçambique deve ser percebido como uma construção social, edificada de acordo com o contexto e os objectivos dos vários interesses envolvidos, surgindo por esse motivo, aplicações diferenciadas entre os actores que se fundamentados em pressupostos por vezes paradoxais.

Sob ponto de vista de políticas o quadro institucional costumeiro tende a ter uma abrangência cada vez maior e activa na resolução de conflitos de natureza fundiária. Neste contexto, verifica-se que nem o quadro institucional do Estado, nem dos sistemas costumeiros, nem ainda os mecanismos auto-reguladores do mercado, conseguem ter instrumentos de persuasão com vista ao cumprimento do já estabelecido pela legislação vigente. Assim, importa desenvolver um novo quadro institucional orientado para a maximização de resultados o qual, à luz dos das práticas de gestão que respeitem os princípios básicos (eficiência alocativa, eficiência económica, justiça social sustentabilidade) da política de terras que tendo como móbil a criação de riqueza nacional (e redução da pobreza) ,baseada no principio da minimização de riscos na exploração dos recursos que a terra oferece como activos.

No entanto existem precauções estratégicas que vão desde a a dependência de pseudo agendas globais de desenvolvimento (eurocentrismo epistemológico e neoliberalismo) até rigidez na implementação da legislação.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMECON.2003. Como Induzir o Desenvolvimento em África; *o Economista* pp.41-75. Promédia, Maputo.

Andre, C e Platteau.J-P1997. Land Tenure under Unbearable Stress: Rwanda Caught in the Malthusian Trap. *Journal of Economic Behaviour and Organization* 34 (3).

Akiko,Abe.2002.Social Capital, Institutions, and Participation; mimeo;Maputo.

Baland, J-M, Gaspart, F, Place, F, and J-P Platteau. 1999. Poverty, Tenure Security and Access to Land in Central Uganda: The Role of Market and on-Market Processes. *Cahiers de recherche*, No. 216, CRED, Department of Economics, University of Namur, Belgium.

Barrows, R e Roth, M.1990. Land tenure and Investment in African Agriculture: Theory and Evidence. *The Journal of Modern African Studie.*; 28 (2) LTC paper: 136

Blarel.1994. Tenure Security and Agricultural Production under Land Scarcity: The Case of Rwanda, in Bruce, J.W. and S.E. Migot-Adholla (eds) *Searching for Land Tenure Security in Africa*, Dubuque, Iowa: Kendall/Hunt, pp. 71-96.

Bruce, John.1986.Land tenure issues in project design and strategies for agricultural development in sub-sahara Africa,LTC paper 128,Universiy of Wiscosin press,Madison.

Bruce, John. 1988.A perspective on indigenou land tenure systems andland concentration, in Downs,R and Reyna,S (eds) *Land and Society in comteporary Africa,pp23-52*,Univrsty Press of New England, Hanover and London.

Bruce, John. 1993. "Do indigenou tenure systems constrain agricultural development?" in: T. J. Basset e D. Crummey (eds.) *Land in African Agrarian Systems*. University of Wisconsin Press; Madison 35-56.

Bruce, J.W. and S.E. Migot-Adholla 1994. *Searching for Land Tenure Security in Africa*, Dubuque, Iowa: Kendall/Hunt.

Barros, Carlos et al.2001.Human Capital and Social Capital in Mozambique; mimeo; Lisboa.

Calengo, André. 2003.Aspectos Jurídicos, Económicos e Sociais do Uso e Aproveitamento da Terra, Coordenação de **Cistac** ,Gilles e **Chiziane**, Eduardo, Imprensa Universitária, UEM, Maputo, Dezembro, p. 48.

Caparroz, João Miguel. 1997. "Concentração de terras no Brasil: 1940-1985".Dissertação de Mestrado em Economia; PUC; São Paulo.

Carrilho, João.1995. Administração Local e a Administração Tradicional de Terras: *Poder e Autoridade Tradicional vol I*.MAE,NDA, Maputo.

Castel-Branco, C.1994. Moçambique; perspectivas económicas. UEM/ Fundação Friedrich Ebert, Maputo.

da Administração Estatal, Maputo.

Cheung,S.N.S. 1969. Transaction costs, risk aversion, and the choice of contractual arrangements. The journal of law and economics. V.12, nr 1.pp 23-42.

Cruzeiro do Sul - IID, 2003. Levantamento Sócio - Económico de Nampula, Maputo.

Cruzeiro do Sul - IID, 2002. Documento do projecto de investigação mercado rural de terras em Moçambique, Maputo.

Dale, Peter e John **McLaughlin**. 1999. Land Administration. Oxford University Press; Oxford.

Deininger, Klaus. 2004. Land Policies for Growth and Poverty Reduction. World Bank;Washington.

Demsetz, H.1968. The cost of transacting. Quartely journal of economics,V.82,nr 4,pp 33-53.

De Janvry, A., G. **Gordillo**, J.P. **Platteau**, and E. **Sadoulet**. 2001. Access to Land, Rural Poverty and Public Action. Oxford UK: Oxford University Press.

De Soto, Hernando. 2000. The Mystery of Capital: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else; Black Swan; London.

DINAGECA, 1999. Projecto de Mapeamento do Uso e Cobertura da Terra, Maputo.

Durang, Tom. 2003. Gestão Integrada da Terra e dos demais Recursos Naturais, mimeo.

Durang, Tom. 2003. Perspectivas para o Desenvolvimento Agrário de Manica. Mimmeo

FAO Database,2003EstatísticasAgrícolas www.Fao.org/stat/databaseresults.htm

FAO/UNDP.(1993) Sobre o Mercado, a Taxa de Terras e o Tamanho das Explorações Agrícolas, Maputo.

FRELIMO.1978. 8 Secção do Comité Central. Imprensa Nacional. Maputo

GPSCA, (2002) Termos de referência para o projecto dinâmica do mercado rural de terras em Moçambique, Maputo.

Hanlon, Joseph.2002.O Debate Sobre a Terra em Moçambique. Oxfam. London.

INIA Departamento de Terra e Água, 1998. Carta de Solos. Maputo

INE, 2002. Aldeias de Moçambique, População Total, Masculinos, Femininos e Agregados Familiares.

INE, 2002. Censo Agro-pecuário, Resultados Definitivos de Maputo, Maputo.

INE, 2002. Censo Agro-Pecuário, Resultados Definitivos de Nampula, Maputo.

Jenkins, Paul. 2001. Regularising 'informality: turning the legitimate into legal? Land reform and emerging urban land markets in post-socialist Mozambique"; mimeo; Edinburgh.

MADER, 2002. Legislação sobre a Terra, Maputo.

Manhicane Jr, T. 2004. A administração Pública a eficiência alocativa da terra. Universidade Eduardo Mondlane. Maputo.

Mole, Paulo. 2000. Censo Agro Pecuário: Uso e posse de terra em Moçambique resultados definitivos. Instituto Nacional de Estatística. Maputo

Molen, Paul Van Der. 2002. Land Administration Theory. FIG XXII International Congress . Washington, DC.

MPF, 2000. Perfil da Pobreza e Desenvolvimento Humano, Maputo – Maputo.

MPF, 2000. Perfil da pobreza e desenvolvimento humano, Nampula – Maputo.

Negrão, José. 1995. One Hundred Years of African Rural Family Economy: *the Zambezia delta in retrospective analysis*; Tese de Doutoramento, Reprocentralem, Lund.

Negrão, José. 2002. Land in Africa: An Indispensable Element Towards the Wealth of Poor. Maputo. Available www.sarpn.org.za

Norton, Roger. 2003. Agriculture Development Policy: Concepts and Experiences.

Pinheiro, A. e L. **Carvalho**. 2003. Economia e políticas agrícolas. Silabo. Lisboa

Pender e Fafcamps. 2001. Land Lease Markets and Agricultural Efficiency: Theory and Evidence from Ethiopia.

Place, Frank. 2002. Land Markets in Africa: "Pre conditions, potentials and limitations". World Bank papers.

Platteau, J. P. 1996. "The evolutionary theory of land rights in Sub-saharan Africa: a critical assessment". *Development and Change*; 27: 29-86.

Pinckney, T.C. and P.K. **Kimuyu**. 1994. Land Tenure Reform in East Africa: Good, Bad, or Unimportant? *Journal of African Economies* 3 (1): 1-28.

Quadros, M. C, et al.2003. Manual de Direito da Terra, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, Maputo, 2003, pp. 27 - 28.

Quan, Julian. 2002.Better livelihoods for poor people: The role of land policy. DFID. London.

Quan, Julian.2000.Land Tenure, Economic Growth and Poverty in Sub-Saharan Africa; in Toulmin, C & Quan, J (eds).2000. *Evolving land rights, policy and tenure in Africa*. DFID/IIED/NRI, London.

Reydon, Bastiaan & **PLATA**,Ludwig.1998.Intervenção Estatal no Mercado de Terras. Universidade de Campinas.

Reynolds,L.1971. The Three Worlds of Economics. Yale University Press; London.

RODRIGUES, Anabela.1994. Sistemas Informais (Tradicionais) de Poupança e Credito no meio Rural; Revista Extra nº14.Maputo

Roth, Michael.2002. Integrating Land issues and Land Policy with Poverty Reduction and Rural Development in Southern Africa. World Bank. Kampala.

Roth, Michael, **Boucher** Steve, and **Francisco**, Antonio. 1995. Land Markets, Employment, and Resource Use in the Peri-Urban Green Zones of Maputo, Mozambique: A Case Study of Land Market Rigidities and Institutional Constraints to Economic Growth. (Madison, WI: Land Tenure Center, University of Wisconsin-Madison).

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE.1997. Constituição. AWEPA. Maputo.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE.2001. PARPA,2001-2005.Maputo

Shultz, Theodore. 1964. Transforming Traditional Agriculture. New Haven: Yale University Press.

Stevens, R. e C. **Jabara**. 1988. *Agricultural Development Principles*. The John Hopkins; Baltimore.

Teklu, Tesfaye. 2004. Rural Land, Emerging Rental Land Markets and Public Policy in Ethiopia. *African Development Bank* 2004; Blackwell Publishing; Oxford.

Tanner, Christopher e **Do Rosario**, Agostinho. 2002.Como fazer do direito de uso e aproveitamento de terras um instrumento mais dinâmico para o desenvolvimento de Moçambique, Maputo.

Tanner, Christopher .2002. Law Making in an African Context: the 1997 Mozambican Land Law. Rome, FAO, FAO Legal Papers Online Number 26.

Tanner, Christopher e **Baleira**, Sergio.2004.Relatório Final da Pesquisa sobre os Conflitos de Terra, Ambiente, e Florestas e Fauna Bravia. Maputo, Centro de Formação Jurídica Judiciaria and FAO, Project GCP/MOZ/069/NET.

Toulmin, Camila e Julian **Quan**. 2000. Evolving land rights, policy and tenure in Africa. IIED, NRI and DFID; London.

Tschirley, D. and Benfica, Rui. 2001. Smallholder agriculture, wage labour and rural poverty alleviation in land abundant areas of Africa: Evidence from Mozambique. *Journal of modern African studies* nr 39,pp 333-358.

Valá, Salim. 2003. *A Problemática da Posse da Terra na Região Agrária de Cwókwè 1954-1995*, Promédia, Maputo.

Zimmerman e Cater. 1997. Rethinking the Demand for Institutional Innovation: Land Rights and Land Markets in the West African Sahel. Department of Agricultural and Applied Economics Staff paper Series No.400, University of Wisconsin, Madison, USA.



Av. Patrice Lumumba, 178 - Maputo
MOÇAMBIQUE

Tel. + 258 21 328894
Fax + 258 21 328895
www.iese.ac.mz