



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO

Jaime Luís Jemuca

**A questão da insegurança da posse da terra da população de baixa renda no
Distrito e Vila Municipal de Boane, em Moçambique.**

Recife

2022

Jaime Luís Jemuce

A questão da insegurança da posse da terra da população de baixa renda no Distrito e Vila Municipal de Boane, em Moçambique.

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de doutor em Desenvolvimento Urbano.

Área de concentração: Planejamento e Gestão.

Orientador: Prof. Dr. Tomás de Albuquerque Lapa.

Recife

2022

Catálogo na fonte

Bibliotecária Lílian Lima de Siqueira Melo – CRB-4/1425

J49q

Jemuca, Jaime Luís

A questão da insegurança da posse da terra da população de baixa renda no Distrito e Vila Municipal de Boane, em Moçambique / Jaime Luís Jemuca. – Recife, 2023.

216f.: il., tab.

Sob orientação de Tomás de Albuquerque Lapa.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Artes e Comunicação. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, 2023.

Inclui referências, apêndices e anexos.

1. Desenvolvimento Urbano. 2. Insegurança - Moçambique. 3. Ocupação da terra. 4. Privatização da terra. 5. Propriedade pública da terra. I. Lapa, Tomás de Albuquerque (Orientação). II. Título.

400 CDD (22. ed.)

UFPE (CAC 2022-05)



Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano
Universidade Federal de Pernambuco

Jaime Luís Jemuce

**“A questão da insegurança da posse da terra da população de
baixa renda, no Distrito e Vila Municipal de Boane, Moçambique”**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de doutor em Desenvolvimento Urbano. Área de concentração: Desenvolvimento Urbano.

Aprovada em: 31/08/2022.

Banca Examinadora

Participação via Videoconferência

Prof. Tomás de Albuquerque Lapa (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Participação via Videoconferência

Profa. Edvânia Torres Aguiar Gomes (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Participação via Videoconferência

Profa. Danielle de Melo Rocha (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Participação via Videoconferência

Profa. Rosa Maria Cortês de Lima (Examinadora
Externa) Universidade Federal de Pernambuco

Participação via Videoconferência

Prof. José Gil Vicente (Examinador Externo)
Universidade Federal do Amazonas

Dedico este trabalho a minha família, aos meus filhos Marden, Jaissa e Janaína, pelas lições que me proporcionaram sobre a vida nas suas diversas perspectivas, aos meus pais, Luís António M. Jemuce e, Arina Tomocene António.

À memória da minha irmã Anita e do meu avô Tomocene, que Deus conserve suas almas que, em vida, não souberam medir esforços nos seus ensinamentos, o meu eterno reconhecimento!

AGRADECIMENTOS

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico CNPq, por ter tornado mais uma vez o meu sonho uma realidade, através do financiamento dos estudos de doutorado na Universidade Federal de Pernambuco.

Ao Professor e orientador, por ter aceitado orientar este trabalho e que, ao longo de todo o período, mostrou-se incentivador e curioso, apoiando a elaboração de ideais e a formulação de propostas, trazendo ao longo da investigação, discussões teóricas e caminhos oportunos. Agradeço a amizade que se estabeleceu durante a orientação, pelo constante apoio, atenção, paciência e dedicação, não apenas na elaboração e correção desta tese, mas também durante o desenvolver do meu curso de doutoramento.

Ao programa do MDU, pela concessão da carta de aceitação, para cursar o doutorado em Desenvolvimento Urbano;

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, pelos ensinamentos e encorajamento para que este trabalho chegasse a bom termo.

A todos os funcionários da secretaria do MDU, em especial a Renata e a Carla, o meu muito obrigado pelo apoio dado nos momentos em que mais precisei. Também um agradecimento especial vai para Walkiria Morato, mãe da minha filha, a quem tenho muito apreço, que soube me dar muita força quando precisei para seguir com a tese.

Aos colegas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, que direta ou indiretamente puderam participar e contribuíram de forma ativa para a realização deste trabalho, mais do que um reconhecimento, aceitem esta palavra amiga: *EU VOS ADORO*.

Ao governo do distrito de Boane, por me ter autorizado a estudar fora do país durante este período todo, e à população do distrito de Boane. Um carinho especial vai para a equipe do SDAE, SDPI e CMVB que participou da pesquisa do campo, pois eles souberam me dar força para prosseguir com a pesquisa.

Aos líderes comunitários contactados;

Aos amigos que, no momento de exaustão, souberam dar o seu apoio;

A toda minha família em geral, pelo contributo que me deram para que esta tese chegasse ao fim, o meu muito obrigado, e finalmente, a todos aqueles que, mesmo reconhecendo o nosso trabalho, procuraram dificultar a sua realização, não sabem o quanto isso nos trouxe novas forças para seguir em frente, porque o mal existe e, portanto, não pode mais superar o bem, porque se pudesse, nada valeria mais a pena...

RESUMO

A presente tese procura trazer um aprofundamento para a compreensão da gestão de terra em Moçambique. A segurança de posse é também garantida por meio das provas testemunhais ou pelo registro dos direitos dos ocupantes. No entanto, embora reconhecidas, as provas testemunhais, orais, são provisórias, insuficientes e, por vezes, vazias, sobretudo em contextos de grande pressão sobre a terra como o atual. As normas escritas prevalecem sobre as orais e, com isto, a posse de um título registrado junto aos serviços de geografia e cadastro (DUAT), embora não evite que os seus detentores percam suas terras, permite melhores condições de negociação e compensação em casos de reassentamento ou tentativas de usurpação de terras, inclusive por membros da própria comunidade que se aliam aos poderes financeiros. No momento em que surgem vários debates sobre a privatização da terra, em Moçambique, a questão continua profundamente ligada ao regime de propriedade da terra, em vigor em Moçambique, desde a independência nacional. Àquela altura, o país havia nacionalizado a terra, estabelecendo a propriedade estatal sobre todos os recursos naturais. Neste contexto, a privatização da terra corresponde a um processo de passagem do regime de propriedade pública para um regime de propriedade privada, além das transformações espaciais que vem descaracterizando sobretudo o processo de ocupação da terra, devido ao crescente processo de urbanização acelerada e inadequado que se agravam nos últimos anos com o surgimento de loteamentos e construções irregulares. Pretende-se a partir dessa pesquisa, identificar e caracterizar as unidades de transformação espacial que resultam na insegurança da posse da terra. Para isso, será desenvolvido o método de análise espacial buscando identificar os elementos referenciais naturais e culturais, com o intuito de introduzir objetivos de proteção da população de baixa renda e garantir os seus direitos estabelecidos na Lei de Terras.

PALAVRAS-CHAVE: insegurança; ocupação da terra; privatização e propriedade pública da terra.

ABSTRACT

This thesis seeks to bring a deepening to the understanding of land management in Mozambique. Security of possession is also guaranteed through witness evidence or by recording the rights of occupants. However, although acknowledged, oral witness evidence is provisional, insufficient and sometimes empty, especially in contexts of great pressure on land such as the current. The written rules prevail over oral norms and, with this, the possession of a title registered with the geography and registration services (DUAT), although it does not prevent their holders from losing their land, allows better conditions for negotiation and compensation in cases of resettlement or attempts to usurp land, including by members of the community itself that ally themselves with financial powers. At a time when several debates are emerging on the privatization of land in Mozambique, the issue remains deeply linked to the land ownership regime in force in Mozambique since national independence. At that time, the country had nationalized the land, establishing state ownership over all natural resources. In this context, the privatization of land corresponds to a process of moving from the public property regime to a privately owned regime, in addition to the spatial transformations that have been mischaracterizing mainly the process of land occupation, due to the growing process of accelerated and inadequate urbanization that have worsened in recent years with the emergence of allotments and irregular constructions. It is intended from this research, to identify and characterize the units of space transformation that result in the insecurity of land ownership. For this, the spatial analysis method will be developed seeking to identify the natural and cultural reference elements, in order to introduce objectives to protect the low-income population and guarantee their rights established in the Land Law.

KEY WORDS: insecurity; land occupation; privatization and public land ownership.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Mapa da África e enquadramento regional de Moçambique	52
Figura 2	Mapa de enquadramento regional do distrito de Boane em Moçambique	54
Figura 3	Debate sobre a revisão da política de terras	68
Figura 4	Fluxograma do Estatuto da cidade lei 6766/79 do Brasil	93
Figura 5	Fluxograma da propriedade de terra pública	97
Figura 6	Fluxograma da propriedade da terra pública	98
Figura 7	Síntese da categoria espacial	135
Figura 8	Diagrama de intervenção das comunidades emergentes no processo do reassentamento	142
Figura 9	A disputa pela terra	144
Figura 10	Região de interesse da área de estudo	152
Figura 11	Fluxograma do reconhecimento da área do estudo	153
Figura 12	Plano de Pormenor de chitsavane	156
Figura 13	Plano de Pormenor de Mavoco	157
Figura 14	Plano de pormenor bairro 7 de setembro	158
Figura 15	Implementação dos marcos, ainda a ser definido	163
Figura 16	Diagrama analítico	204

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Tabela 1-Tipos de regimes de propriedade	22
Tabela 2	Quadro da síntese	29
Tabela 3	Balancete comparativo dos benefícios e custos do monopólio da terra no contexto da Constituição Económica, Moçambique, 2012	129
Tabela 4	Formas de aquisição de terra no distrito de Boane	148
Tabela 5	Boletim de informações cadastrais	162
Tabela 6	Lista de empresas agropecuárias	173
Tabela 7	Lista de parceiros que operam no distrito de Boane	175
Tabela 8	Associações agropecuárias do distrito de Boane	178
Tabela 9	Localização dos bairros na área do estudo	181
Tabela 10	Procedimentos de atribuição	198
Tabela 11	Superfície, população e densidade populacional da província de Maputo segundo distritos, censo de 2017	208

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BM	Banco Mundial
CENACARTA	Centro Nacional de Cartografia e Teledatação
CFJJ	Centro de Formação Jurídica e Judiciária
CMVB	Municipal da Vila de Boane
DC	Desenvolvimento Comunitário
DPA	Direção Provincial de Agricultura
DPCAM	Direção Provincial de Coordenação do Ambiente de Maputo
DUAT	Direito de Uso e Aproveitamento de Terra
FRELIMO	Frente de Libertação Nacional de Moçambique
GDB	Governo do Distrito de Boane
INE	Instituto de Estatística
LOLE	Lei dos Órgãos Locais do Estado
MAE	Ministério da Administração Estatal
MDM	Movimento Democrático de Moçambique
MICOA	Ministério de Coordenação e Acção Ambiental
MOZAL	Mozambique Aluminium
PA	Posto Administrativo
PES	Plano Económico e Social
PPFD	Programa de Planeamento e Finanças Descentralizadas
PRES	Programa de Reabilitação Económica e Social
RENAMO	Resistência Nacional Moçambicana
SDAE	Serviço Distrital de Atividades Económicas
SDEJT	Serviço Distrital de Educação Juventude e Tecnologia
SDPI	Serviço Distrital de Planificação e Infraestrutura

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.2	Contextualização do tema e seu enquadramento	17
1.3	Contexto da insegurança da posse de terra	21
1.4	Problema da pesquisa e justificativa	23
1.5	Objetivos	25
1.6	Metodologia	27
1.6.1	Quadro da síntese	29
1.6.2	Estrutura da pesquisa	31
2	FUNDAMENTOS E REFERENCIAL TEÓRICO DA PESQUISA	32
2.1	Urbanização no mundo	43
2.2	Urbanização capitalista no distrito de Boane	46
3	CONTEXTO HISTÓRICO, POLÍTICO-ADMINISTRATIVO E JURÍDICO DE MOÇAMBIQUE	51
3.1	Abordagem jurídica e social em torno do acesso, uso e aproveitamento da terra em Moçambique	51
3.2	Autoridades tradicionais no processo de validação da posse da terra	55
3.2.1	Legislação da terra e investimentos em Moçambique	58
3.2.2	Acesso e posse de terra	60
3.2.3	Acesso por via formal	60
3.2.4	Acesso por via informal	62
3.2.5	Conflito entre os residentes e forasteiros (não residentes)	63
3.2.6	Conflito entre os residentes e a edilidade	64
3.3	As falhas ligadas à legislação do uso da terra.	65
3.3.1	Hierarquia dos chefes tradicionais	68
3.4	Base do reconhecimento da lei de terra no distrito de Boane.	72
3.5	O regime jurídico do acesso à terra	77
3.6	Ocupação da terra	81
3.7	Planejamento físico e urbano do distrito de Boane	86
3.8	Ação lenta do estado no processo do planejamento e gestão da terra	87
3.9	O papel das ONGs e do capital estrangeiro	89
3.10	As mais valias (valor, preço e renda da terra).	91
3.10.1	Mecanismo de proteção aos mais pobres, a caminho de um mercado de terra	93
3.10.2	Organização do espaço a partir da lógica local.	100
4	GOVERNANÇA DA TERRA COMO ATO DE EQUILÍBRIO EM MOÇAMBIQUE	104
4.1	Urbanização no contexto moçambicano	110
4.2	Estratégias de desenvolvimento em Moçambique	111
4.3	Desenvolvimento rural e a dimensão socioespacial: o caso do Distrito de Boane	115
4.4	A insegurança de posse, uma situação que perpetua a pobreza em Moçambique	122

4.5	O Duat: fraude intencional?	127
4.6	A disputa pela terra entre os vários movimentos sociais no meio rural	140
4.7	Reassentamentos	141
5	DIMENSÃO DA ANÁLISE E RESULTADO DA PESQUISA DE CAMPO	145
5.1	Desenvolvimento da análise	147
5.2	Localização da área do estudo	151
5.3	Mapeamento topográfico, cadastral e digital da área urbana/rural do Distrito de Boane	154
5.4	Pesquisa cadastral na área urbana/rural do Distrito de Boane	159
5.4.1	Mdt e mds da área urbana/rural do Distrito de Boane	159
5.4.2	Sistema de informações geográficas - SIG	160
5.5	Resultados da pesquisa de campo.	163
5.6	Ordenamento territorial como condicionante do processo de desenvolvimento	175
5.7	Simulação do crescimento econômico sem ordenamento territorial.	175
5.7.1	Impacto do ordenamento territorial no processo do crescimento econômico	176
5.7.2	Análise dos dados	179
5.7.3	Discussão e resultados da pesquisa de campo	181
5.7.4	Desenvolvimento espacial em Moçambique	182
6	À GUISA DE CONSIDERAÇÕES	185
	REFERÊNCIAS	189
	ANEXO A- MAPA DEMOSNSTRATIVO DA ÁREA DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO, LOCALIZAÇÃO DO PROJETO, TIPOLOGIA DE HABITAÇÃO, MAPA DE ATALHOAMENTO, MAPA DE ENQUADRAMENTO DA CIDADE, TERMO DE COMPROMISSO E FICHA DE CANDIDATURA	195
	ANEXO B- CIDADELA DE BOANE-CIBOA, MOTIVAÇÃO, LOCALIZAÇÃO E ENQUADRAMENTO DA CIDADELA DE BOANE	209
	APÊNDICE A: QUESTIONÁRIO SUBMETIDO À POPULAÇÃO RESIDENTE NO DISTRITO DE BOANE	210

TEMA E OBJETIVO DA PESQUISA

1. INTRODUÇÃO

Em Moçambique, o debate sobre a terra tende a prolongar-se por muito tempo, uma vez que ela é reafirmada como propriedade do Estado. Portanto, muitos elementos necessitam de clarificação e melhoria nos mecanismos de gestão e de uso da terra. Os direitos dos “usuários tradicionais”, a concessão para exploração privada, os conflitos de uso por atividade de tipo de agentes econômicos, as diferentes formas de transferência e de negócio ilícito da terra, as aplicações indevidas da lei, dentre outros aspectos, persistem, em determinados discursos políticos ou decisões político-administrativas. Todavia, o objetivo continua sendo o de melhorar o uso econômico, social e ambiental da terra, protegendo e reforçando sua soberania.

Em sequência ao debate sobre o saque de terra, o desenvolvimento rural assume importância crescente na agenda política de organizações internacionais e governos em África. Depois de longo período de não intervenção, há uma preocupação de como lidar com a terra rural e tirar proveito do atual *boom* em investimentos na terra, evitando as implicações negativas. À medida que as intervenções ocorrem, por um lado, leva-se em conta a proteção dos direitos das pessoas locais de baixa renda e, por outro lado, busca-se criar estímulo para que os investidores tornem as suas intervenções mais “responsáveis”.

Ao rever o conjunto de políticas atuais, o atual saque de terras é, muitas vezes, apresentado como um problema inesperado, como consequência da crise de alimentos e de energia, sem ser visto como resultado das políticas anteriores. De fato, os atuais desenvolvimentos são consequências diretas das estratégias anteriores, ativadas e apoiadas pelo sistema de governação socialista. Dessa maneira, é importante fazer uma análise crítica das políticas anteriores de terra rural e sua relevância para a realidade atual (ZOOMERS, 2013, p. 13).

A presente pesquisa busca lançar um olhar sobre as atuais tendências rurais e a dimensão contemporânea da questão da terra, principalmente agrária, proporcionando uma visão geral das políticas sobre a terra rural, desde a implementação de suas reformas. Enquanto durante décadas os objetivos das políticas foram o crescimento da agricultura e o desenvolvimento regional, a revolução verde, a reforma da terra, a colonização

agrícola, o desenvolvimento rural integrado etc., em tempos recentes, o enfoque é sobre como lidar com aquisição de terra em grande escala e com o saque de terras.

Nos capítulos que seguem, os temas foram desenvolvidos de modo sistêmico, de modo enquadrar o desenvolvimento dos aspectos relacionados com a busca de respostas à problemática da insegurança da posse da terra, com base na legislação moçambicana. Entende-se que a valorização da terra assume um significado específico, econômico ou monetário, que nem sempre é percebido pelo seu dono ou ocupante local. Apesar disso, a utilidade e o potencial da terra local são percebidos por indivíduos ou grupos, provenientes de outras regiões e países.

Para responder a essas questões, foi necessário recorrer à legislação sobre a terra, sobretudo à Lei de Terras 19/97, pois é nela onde se encontram os parâmetros e diretrizes sobre o uso e aproveitamento da terra no território nacional.

Partindo de diferentes abordagens sobre a Lei de Terra, é possível formular diretrizes capazes de orientar o equacionamento dos problemas atuais sobre a insegurança da posse e subsidiar a tomada de medidas concretas, referentes à dinâmica do uso e aproveitamento da terra, nos atuais moldes. Do ponto vista jurídico, o CFJJ¹ propôs a criação de associações de caráter comunitário, cuja abordagem faz sentido, embora aponte para dois riscos: polarizar a comunidade entre os associados e não associados; e exigir o processo burocrático caro e complexo, que a formulação da PNT² queria evitar.

Para tanto, foi feita uma abordagem jurídica e social, com reflexões sobre a adequação do regime jurídico da transmissibilidade dos direitos de uso e aproveitamento da terra em relação à realidade e às exigências de um desenvolvimento que se pretende sustentável. Dessa maneira, procura-se explanar os vários objetivos em níveis distintos: acesso seguro à terra como condição necessária para alcançar o desenvolvimento econômico; uso sustentável dos recursos; justiça social e dignidade³. Portanto, ao se analisar o ato de equilíbrio na governança da terra, teve-se em conta a relação dos sistemas de posse que definem o acesso seguro à terra e aos recursos nacionais, e, em que condições, os sistemas de posse da terra são definidos e regulados pelas sociedades (políticas formais, leis, costumes e práticas).

Considerando que a governança da terra tem enorme relevância nos debates atuais sobre como alcançar um desenvolvimento inclusivo e sustentável, é importante chamar

¹ Centro de Formação Jurídica e Judiciária.

² O uso do DUAT é previsto explicitamente na PNT, quando diz que os membros das comunidades locais podem ser tratados de uma maneira parecida com as associações, “sem passar pelo processo duplo de legalização como entidade jurídica e titularidade da concessão”.

³ De acordo com o Esboço Zero da FAO, a terra é importante “como fonte de alimentação e habitação; base social e prática religiosa; e um fator central no crescimento econômico” (FAO, 2011).

atenção sobre o controle no uso e aproveitamento da terra, no contexto atual. É necessário controlar e corrigir a fraca governança da terra, por meio do fortalecimento e melhoria das instituições, que pode ser uma das causas de estagnação econômica, degradação dos ecossistemas, pobreza, desigualdade e exclusão. Para aprofundar o debate neste contexto, são trazidos os autores (DORNER, 1992, RICHARDS, 1996, BEBBINGTON, 1996, 2002, e LIVERAGE, 2010), para discutir a velocidade do processo da administração da terra, com vistas a alcançar o desenvolvimento inclusivo sustentável. Por outro lado, é necessário discutir mais as políticas anteriores, para conseguir lidar com as crescentes pressões sobre a terra, como consequência da globalização (turismo, migração) e dos processos autônomos de urbanização.

Tendo em vista a monofuncionalidade das políticas públicas sobre a terra, em Moçambique, pode-se constituir um ponto de partida para os vários problemas inerentes à sua gestão, em várias regiões do país. De acordo com a nova proposta de revisão da Lei de Terra 19/97, apreciada pela Assembleia da República de Moçambique, pode-se presumir vários cenários, a partir da ideia de que a terra passará a ser um ativo de valorização do ponto de vista da sua alocação. Em outras palavras, os espaços ociosos, dentro dos centros urbanos e nas zonas rurais, passarão a sofrer alterações em sua forma de uso e ocupação. Sendo assim, pode-se deduzir como hipótese que:

(...) As políticas de liberação da terra e desregulamentação das zonas urbanas e rurais, que são deixadas à sua própria sorte ou aos cuidados de um setor público, incapaz de responder à demanda, podem contribuir para aumentar as expropriações e expulsões, relacionadas com as mudanças no uso e ocupação da terra e nos padrões de propriedade, ao mesmo tempo que o processo de expansão urbana do distrito e Vila Municipal de Boane, e nos arredores através da ocupação espacial via mercado de terra, pode gerar, em parte, uma resistência da população de baixa renda e evidenciar conflitos que, no futuro, possam se estender à escala nacional.

A análise de tais temas busca aprofundar a compreensão dos conflitos entre a Lei de Terras e sua governança. Embora sejam conhecidos os problemas sobre o nível de vida da população de baixa renda, esses conflitos produzem sempre impactos e reforçam a necessidade de aprofundar a reflexão sobre as possibilidades de ocupação e uso da terra, como prática democrática, numa situação que se aproxima de escassez da terra.

A dimensão da análise e resultado da pesquisa, foi crucial para analisar a questão da ocupação não planejada da terra urbana e rural e os procedimentos administrativos relevantes para a relação entre o Estado e o cidadão, de modo a que se beneficie dos direitos constitucionais. Discute-se a terra urbana e rural, num quadro global de governança, mais especificamente, das políticas de desenvolvimento regional. Dadas suas características, a terra não pode ser adequadamente conceituada e analisada como uma mercadoria produzida para o mercado, sobre a qual as forças do mercado podem efetivamente regular a oferta e a procura.

A partir dos debates e propostas em torno dos assuntos sugeridos para uma reforma da Lei de Terras e sua respectiva regulamentação, as organizações juntamente com seus parceiros, fazem propostas às instituições competentes para que flexibilizem a alocação da terra ao serviço da economia nacional, do tecido econômico e dos cidadãos. Assim, espera-se combater a utilização dos meios ilícitos na obtenção da terra para acumulação da riqueza por uma minoria que se serve das instituições públicas para a reprodução do poder e de seus interesses econômicos.

O presente trabalho busca fornecer uma visão ampla dos processos de ocupação socioespacial, nas últimas duas décadas, em Moçambique, em consequência da metropolização das grandes cidades do país e como resultado das migrações e da atuação do poder estatal no processo de urbanização.

Nas abordagens subsequentes, espera-se exemplificar o processo de gestão, do uso e aproveitamento da terra, com foco no processo de urbanização acelerada que tem ganhado espaço nos últimos anos em Moçambique e, em particular, no distrito de Boane. Segundo Francisco (2007), a mudança social a partir da conjugação dos esforços do governo e da sociedade e o planejamento urbano assumiram um caráter ideológico, à medida que as intervenções no espaço são feitas por iniciativas privadas que visam à adequação socioespacial dos hábitos tradicionais do uso e aproveitamento da terra em proveito de uma sociedade tipicamente moderna.

Essa mudança surge em decorrência da estrutura burocratizada e centralizadora, que suscitou debate, com proposta de reformas da Lei de Terra e sua respectiva regulamentação. O modelo proposto reafirma a terra como patrimônio do Estado, que deve ser valorizado, em defesa da economia nacional e dos agentes econômicos, tendo em vista os usos locais. Isso, porém, não tem sido visível. Portanto, a falta de segurança

de posse constitui ainda o principal motivo que impede a maioria da população de baixa renda de se instalar nos lugares onde são detentores de terras.

1.2. Contextualização do tema e seu enquadramento

Em 1 de outubro de 2022, celebrar-se-á o 25º aniversário da Lei de Terras. Em 2022, realizar-se-á também o XII Congresso do partido, no poder, que invoca o compromisso de depositário da história da luta de libertação da Terra e do Homem, em Moçambique.

A terra é um fator fundamental de produção, é a base de ocupação do espaço, do planeamento do território e do desenvolvimento. Portanto, ela influencia as relações sociais, sobre o meio rural. É também um elemento essencial de poder e de sua reprodução, desde o nível das comunidades até o nível das superestruturas. A transparência na gestão da terra, a sua utilização como mecanismo de poder e como patrimônio são aspectos institucionais fundamentais.

A partir da década 1960, começou a corrida para independência de alguns países africanos, cujo objetivo era essencialmente a luta pelo acesso à terra, com base nos seguintes pressupostos:

- Institucionalização da propriedade privada;
- Inalienabilidade da terra;
- Existência de propriedade privada, com um mercado de terras especulativo;
- Falta de clareza e segurança no sistema de posse de terras, caracterizados pela ausência de mecanismos transparentes de acesso à terra e,
- Inexistência do valor comercial no processo de nacionalização da terra.

Em Moçambique, a nacionalização da terra deu-se no dia 24 de julho de 1975, cerca de um mês após a declaração da independência. A consagração na Lei Fundamental (Constituição da República) de aspectos ligados à terra, quer na primeira Constituição, aprovada em 1975, quer na segunda, aprovada em 1990, assim como na atual, aprovada em 16 de novembro de 2004, no Artigo 109, define a terra como propriedade do Estado, não havendo espaço para sua venda, ou por qualquer outra forma alienada nem hipotecada.

Em Moçambique, existem diversas formas de identificar as questões sobre a terra, porém, quase nunca são assumidas. A primeira é que a terra pertence ao Estado e àqueles que fazem parte e controlam este aparelho. A segunda grande questão é que, por lei, a terra não pode ser vendida. No entanto, ela é comprada, por vezes com a cumplicidade de quem deveria garantir que isso não acontecesse.

Atualmente, dentre as questões que têm sido objeto de debate no que concerne à questão da terra em Moçambique, encontram-se as seguintes: (i) o Estado como único proprietário da terra que pode comercializá-la, monetária e formalmente no mercado; e (ii) a natureza do poder político e administrativo e a implementação da Lei de Terras no que se refere à ocupação costumeira e por boa-fé.

A garantia de segurança de posse da terra, para os mais de 80% da população que têm na agricultura a base da sua subsistência e na terra o seu maior recurso, tem assumido uma importância crescente, no atual contexto de grande procura de terras em África. Esta apetência pelas terras resultou em parte do grande crescimento populacional em África e no mundo e, sobretudo, da crise financeira e alimentar de 2007/2008. Tal situação provocou graves consequências sobre a segurança alimentar e energética nos países de origem dos investidores, sendo Moçambique um dos destinos preferenciais dos investimentos estrangeiros.

A emergência de um mercado de terras é uma das mais importantes questões discutidas no país. Tal questão refere-se não só ao conceito economicista de local físico de encontro para fins de compra e venda, como também às transações de bens e de direitos adquiridos sobre a terra, realizadas através de um acordo voluntário entre dois indivíduos ou grupos de indivíduos (NEGRÃO, 2003). A mercantilização da terra corresponde, portanto, ao seu processo de transformação em mercadoria susceptível de venda e alienação (LAVIGNE-DELVILLE E KARSENTY, 1998).

Para que a terra seja comercializada, duas condições se impõem: primeiro, a terra deve ter um valor monetário de troca determinado no âmbito do mercado e, segundo ela deve ser susceptível de ser apropriada e alienada discricionariamente, visto que a propriedade impõe o fato de dispor das coisas da maneira mais absoluta (LE ROY, 1995). Em Moçambique, a terra não tem valor monetário de troca, na medida em que a lei proíbe sua venda, alienação, hipoteca ou penhora. Porém, possui valor de uso determinado pelas suas qualidades intrínsecas ou atributos naturais (qualidade do solo, localização,

dimensão, interesse social e cultural), que concorrem para a conversão do valor de uso em valor de troca e, portanto, à sua transformação num bem que pode ser comercializado.

Em cada momento histórico e em cada contexto político e social, os modos de gestão e administração da terra refletem a complexidade de interesses, representações e recursos materiais, ou simbólicos, dos quais os diferentes atores (Estado, investidores, comunidades) se servem para fazer valer seus interesses. Tal complexidade reflete-se no nível das forças de poder existentes nas sociedades, exigindo dos atores sociais a adoção de diferentes estratégias com vista a assegurar a posse de terra e fazer valer seus interesses nos centros de decisão, excluindo ou integrando outros concorrentes ao acesso à terra e seus recursos.

A ausência de alternativa no processo de atribuição do direito do uso e aproveitamento da terra para a população de menor renda do distrito e vila de Boane, nas duas últimas décadas, teve como consequência a ocupação irregular e inadequada. Os loteamentos irregulares, as ocupações informais vêm sendo assentados nas áreas ambientalmente mais frágeis, protegidas por lei, porém desprezadas pelos investidores do mercado imobiliário.

Em Moçambique, não é fácil promover a titulação de propriedade da terra, em massa, à semelhança de outros países como o Peru (UN HABITAT, 2010). Estima-se que tal titulação pudesse contribuir para o aumento das receitas municipais, utilizadas para melhorar a qualidade dos serviços. Dessa maneira, os títulos de propriedade da terra poderiam trazer segurança de posse e, assim, permitir a construção e a melhoria do habitat. Porém, podem igualmente acarretar a introdução do imposto sobre a terra, o que não é do interesse dos proprietários. Daí que, em 1999, o Programa Habitat da ONU lançou a Campanha Global pela Segurança da Posse. Dentre as principais lições das experiências internacionais, deve-se ressaltar que a compreensão da natureza e dinâmica dos processos sociais, econômicos, políticos e jurídicos que produzem a informalidade é a base para a formulação, implementação e avaliação dos programas de regularização.

Parte do que, hoje, é discutido sobre a questão da terra em Moçambique e, em alguns países africanos, não inclui os grupos locais da população de baixa renda, que são detentores de vastas terras para prática agrícola. Tais grupos não são informados nem participam da tomada de decisões, enquanto os acordos são feitos entre os governos e os investidores, resultando em arranjos confidenciais, que nem o Parlamento está em posição de controlar. Além disso, muitas vezes, os grupos locais não recebem compensações ao

serem expropriados de suas terras. Quando as recebem, o valor em dinheiro não é suficiente para comprar novas terras, devido à pressão crescente sobre os preços.

Logo após a independência moçambicana, ficou claro para os pequenos produtores individuais e familiares que a expropriação da terra dos colonos visava a torná-la propriedade do Estado, em vez de redistribuí-la em benefício dos produtores que tinham sido discriminados no período colonial (ABRAHAMSSOM & NILSON 1994, pp. 215-220; VALÁ 2003, pp. 89-105).

Em 1980, Valá (2003, p. 105) escreveu sobre o assunto, assinalando que a população já olhava doutra forma para a ação governativa, pois não eram raros os casos de agricultores que, diante das políticas e ações do governo da pós-independência, recordavam com nostalgia o período colonial. Esta posição era compartilhada por quase todos os agricultores que ocupavam terras do regadio, durante o período do colonato do Limpopo, atual Chókwè.

O estudo recente, realizado pelo BROMLEY, 2008; SOTO, 2002 & TANNER, 2010, sobre as atuais condições do Direito Constitucional Moçambicano, mostra que o Estado possui títulos de propriedade da terra, no verdadeiro sentido. O estudo aponta para fatores institucionais associados à formalização dos terrenos que têm merecido reflexões críticas internacionais por parte de vários autores, como Daniel Bromley (2008) e Hernando Soto (2002).

Numerosos têm sido os estudos jurídicos, sociológicos e políticos sobre a gestão da terra. Porém, não existe estudo sistemático e abrangente sobre os custos e os benefícios do monopólio estatal da terra, em Moçambique.

Mais do que uma questão de proteção da terra, sua estatização tem implicações práticas e importantes. Segundo a Constituição da República, o argumento é de que a terra é propriedade do Estado, que não deve ser vendida, penhorada nem muito menos alienada, cabendo ao próprio Estado a atribuição das suas funções econômicas e sociais.

A busca de soluções para a segurança de posse da terra, no caso da população de baixa renda, exige ações abrangentes, pois atualmente, Moçambique encontra-se num cruzamento histórico, comparável com a situação de 1995, quando foi criada a Comissão Interministerial para a Revisão da Legislação da Terra. Portanto, está em curso uma discussão, capaz de reformar significativamente a atual Lei de Terra 19/97, para responder às mudanças na sociedade e no mundo, nos últimos 15 anos. Entre as questões

a serem debatidas, está a transferência dos Direitos de Uso e Aproveitamento da Terra (DUAT) e a valorização do recurso terra no contexto de uma economia de mercado em rápido crescimento.

Até presentemente, não houve mudanças políticas como as que caracterizaram a década de 1990. Na realidade, o país está enfrentando um grande desafio, no que concerne ao uso da terra, quer pelos camponeses (as), quer pelos investidores, pequenos e grandes. Há sérias preocupações sobre a corrida pela terra, ou ocupação das terras locais que trazem consequências nefastas para os camponeses e as comunidades locais.

Essa interpretação admite como referência os novos estudos sobre o desenvolvimento em Moçambique, levando em conta os diversos interesses envolvidos, num sistema de “governança geralmente fraco e frágeis mecanismos de fiscalização estão a permitir a ligação entre a política e os negócios para se tornar cada vez mais influentes no processo de desenvolvimento”. Neste contexto, os instrumentos legais que existem para controlar o processo e salvaguardar os direitos locais são usados de forma cosmética, criando uma imagem humana para um processo que, muitas das vezes, nem presta atenção aos direitos e necessidades locais (TANNER, 2010).

As condições estruturais de hoje não diferem muito das que vigoravam quando da elaboração da Política Nacional de Terras (PNT). Ainda hoje, o quadro político e legal continua sendo válido, embora seja necessário alinhar alguns regulamentos com a situação atual. Daí, urge a necessidade de inclusão da população de baixa renda, detentora da maior parte da terra, nas discussões em curso. Só assim será possível reduzir os conflitos, envolvendo as diferentes classes sociais no uso e aproveitamento da terra.

1.3. Contexto da insegurança da posse de terra

Ao longo de quase quatro décadas, Moçambique tem acumulado uma experiência sem precedente na sua história, caracterizada pela imposição de um Estado que se pretende progressista, mas se declara constitucionalmente único e exclusivo proprietário da terra de todo o território do país. Trata-se do exercício hegemônico do monopólio fundiário, implicando a subordinação dos vários regimes de propriedade praticados pela população. Ao se falar de regimes de propriedade, faz-se referência ao conjunto de regimes identificados na tabela 1, que são: o regime de propriedade comum; o regime

comunitário ou consuetudinário; o regime de propriedade privada e o regime de livre acesso.

Desde 1975, os regimes de propriedade têm sido limitados, do ponto de vista do direito constitucional prevalecente, a simples direitos de uso e aproveitamento, ou seja, meros direitos de posse, em vez de verdadeiros direitos de propriedade. Na maioria dos países da África Austral, os dois principais sistemas de direitos de apropriação que governam o acesso e o uso da terra são o sistema estatal e o sistema consuetudinário. Só na África do Sul o sistema de propriedade privada é dominante, ocupando mais de 70% do território nacional. No Lesoto, a percentagem de 95% no sistema costumeiro incluiu os arrendamentos em áreas urbanas, mas convém referir que toda a terra é posta à confiança e proteção do monarca.

Considerando a sobreposição de direitos legais e legítimos, Moçambique deveria apresentar um quadro legal dos direitos adquiridos sobre a terra bem estruturado, pois o Estado assume-se, nos termos da lei vigente, como proprietário de 100% da terra, quando, na realidade, não controla efetivamente nem 20% (ECA/AS/EGM. LAND 2003; FRANCISCO & PAULO, 2006).

Tabela- 1.Tipos de Regimes de Propriedade.

Propriedade Privada	Os indivíduos têm o direito de proceder a utilizações socialmente aceites e têm o dever de abster-se de usos socialmente inaceitáveis. Os outros [chamados não-proprietários] têm o dever de se absterem de usos socialmente aceites e têm o direito de esperar que ocorram apenas usos socialmente aceites.
Propriedade Comum	Tal como no regime de propriedade privada, consiste no direito de excluir todos os outros usos de um recurso, com a diferença de que, neste caso, os direitos não são atribuídos a um indivíduo, mas compartilhados por um grupo de coproprietários. O grupo de gestão [os proprietários] tem direito a excluir os não-membros e os não-membros têm o dever de obedecer à exclusão. Os coproprietários da gestão do recurso, devidamente definido no espaço, composição e interesses comuns, têm direitos e obrigações com respeito às taxas de utilização e manutenção da coisa possuída.
Propriedade Estatal	A propriedade e o controle dos recursos são exercidos diretamente pelo Estado. Várias possibilidades de regulação dos recursos existem, como a cedência e permissão do uso e aproveitamento aos indivíduos, empresas ou comunidades

	mediante condições, onde o Estado promove diretamente o seu uso através de agências governamentais. Por imperativo da lei, os indivíduos são obrigados a observar as regras de uso determinado pelo controle da agência de gestão estatal, enquanto as agências governamentais têm o direito de determinar as regras de uso e acesso.
Livre Acesso ou Não-propriedade	Corresponde à ausência de definição de direitos. Neste caso, não há demarcação de privilégios nem de obrigações, estando o recurso disponível para todos. É, pois, uma situação de <i>não propriedade</i> . Os indivíduos têm tanto o privilégio como nenhum direito com respeito às taxas de utilização e manutenção do ativo. O ativo é um recurso de acesso aberto. A oposição com o regime de propriedade em comum é nítida, no qual existe uma relação social entre os detentores dos direitos e o resto da sociedade relativamente a um recurso bem definido. Por outro lado, são claras as relações sociais, estruturas de poder e mecanismos de regulação entre os membros que compartilham simultaneamente os direitos relativos a esse recurso.

Fonte: Bromley, 1991.

1.4. Problema da pesquisa e justificativa

O pluralismo jurídico que prevalece em muitos países africanos faz com que parte da terra seja governada por um conjunto de regras, como a legislação formal, enquanto outras terras estão sujeitas a várias práticas consuetudinárias. É um caso clássico que clama pela contextualização de políticas de uso e aproveitamento da terra. Deve-se destacar que os esforços que visam à segurança de posse são muitas vezes inadequados, pois não se compreende bem quais fatores fazem com que uma boa prática funcione em certas áreas específicas e falhe nas outras, senão vejamos:

(...) Tampouco foi considerado se isso acarretaria [...] “na transformação nos seus estilos de vida, da educação, das formas de trabalho, das práticas religiosas, da composição familiar, muito menos se contemplou as formas de produção para a subsistência e no comportamento ou na economia familiar”. Do ponto de vista físico, a solução adotada implicou apenas numa expansão do perímetro urbano, mas os efeitos foram muitos, alguns indesejados e inesperados. Ou seja, a solução administrativa tinha um objetivo, mas os resultados mostraram diversos desdobramentos não previstos ou esperados. A evidência que se coloca é que o Estado, subjugado pelas classes dominantes, não age de modo neutro ao planejar seus investimentos habitacionais em áreas agrícolas. Tendo em vista que

a expansão urbana cresce de forma desregrada. (DURAND LASSERVE & ROSTON, 2002, p. 2).

Todos os argumentos até aqui apresentados, em torno da anexação das áreas rurais às cidades, redundam na confirmação de que os direitos de posse são adquiridos pelo uso efetivo de uma determinada área, por muito tempo e não contestados. Porém, é importante entender o significado da palavra “usar” no contexto específico da Lei de Terras. Para a maioria de pessoas que vêm de fora, a terra “usada” é aquela onde estão localizadas as *machambas*⁴ imediatamente visíveis. Em continuação, a terra ocupada depois as integra com outras mais visivelmente usadas, onde existem casas e quintais.

A Lei de Terra estabelece uma série de recursos naturais, para além das áreas utilizadas e ocupadas. Incluem-se áreas que, pela natureza rudimentar das técnicas de exploração, são extensivas e aparentemente não utilizadas, ou pelo menos subaproveitadas (pastagem, florestas e fontes de água longe das aldeias etc.).

O novo paradigma do mercado de terra, influenciado fortemente pela condição de pobreza em Moçambique, deixa em aberto um cenário crítico, o da invasão de áreas públicas ou privadas, onde a ausência das instâncias jurídicas legais impulsiona a construção de moradias, em parte ilegais, na forma de autoconstrução.

Do ponto de vista jurídico, pode-se criar instrumentos flexíveis, capazes de proporcionar uma atribuição para fazer o acompanhamento, nos dois lados, por especialista em facilitação e por apoio jurídico, além de administradores e oficiais públicos que entendem os objetivos mais profundos e humanos do processo do uso e aproveitamento da terra.

O presente estudo dedica volta-se a essa problemática, embora se reconheça o mercado de terra em Moçambique. Ao que tudo indica, esta percepção restringe-se à noção incorreta de que só se pode falar de mercado de terra quando as transações são de compra e venda do bem, no regime de propriedade privada.

No contexto político e econômico nacional, há referências de alguns estudos sobre o mercado de terras urbanas em Moçambique, tais como Cruzeiro do Sul (2004), Manhicanhe (2004) e Manhicanhe (2007), dentre os mais influentes neste domínio. Para

⁴ Termo usado localmente para designar áreas de produção agrícola.

as terras rurais, em menor número, existem estudos que mostram vários tipos de transações e sua relação com os sistemas formais (NEGRÃO 2003; CAMBAZA 2009).

Conforme os agentes envolvidos, as transações que têm sido referidas podem envolver pessoas singulares ou pessoas coletivas, incluindo famílias alargadas, empresas e instituições, conforme os requisitos de formalidade. Esse processo denuncia que a informalidade passa a ser aceita como parte da solução do processo do uso e aproveitamento da terra, pois o mercado de terras não pode, isoladamente, assegurar a eficiência alocativa da terra. Se não for regulado, o mecanismo de mercado como forma de aquisição de direitos de uso da terra pode acarretar resultados perversos.

Diversos estudos sobre a propriedade estatal da terra em Moçambique e o mercado de terras mostram que a regulação do uso e aproveitamento da terra devem ser orientados no sentido da facilitação do funcionamento do mercado. De modo especial, ocorre no âmbito das pequenas explorações, acautelando que não se percam imediatamente, numa situação de rápidas mudanças, os direitos adquiridos de uso e aproveitamento da terra rural e da garantia de segurança nas transações, por meio de uma forma simples de registro.

1.5. Objetivos

A presente tese tem como objetivo geral aprofundar a compreensão da Lei de Terra 19/97 e da Política de Terra, procurando trazer à luz os elementos necessários para a interpretação da insegurança da posse da terra da população de baixa renda, no distrito e vila municipal de Boane.

Para tal, parte-se do princípio de que a Lei de Terra 19/97 é um instrumento que orienta as atuais políticas do Direito do Uso e Aproveitamento da Terra, no caso o DUAT, aplicado em todo o território nacional, cabendo-lhe interferir em todos os processos de uso e aproveitamento da terra, assim como nas dinâmicas de ocupação do ponto de vista social, econômico e sobretudo territorial. Dessa maneira, busca-se aprofundar a compreensão de como se manifestam os conflitos decorrentes da insegurança, diante do atual cenário da expansão urbana de forma desregrada, a fim de reduzir os atuais conflitos.

A administração e gestão da terra têm em vista orientar sua alocação, do modo mais eficiente para o benefício da economia e da sociedade. A gestão da terra compreende

três dimensões principais: (a) o registro de direitos sobre a terra, (b) sua avaliação econômica e (c) o uso que lhe é dado. Portanto, em Moçambique, a maior parte da terra é administrada segundo as normas e práticas costumeiras. Todavia, tais normas e práticas pecam, seja por serem demasiado locais, seja por não estarem suficientemente regulamentadas. Em outras palavras, permanecem desconhecidas e não suficientemente registradas de modo a permitirem maior segurança e previsibilidade na tomada de decisões dos agentes. É verdade que os serviços de cadastros em Moçambique não foram preparados para administrar um grande número de títulos, mas, essa situação não é exclusiva de Moçambique. Existem outras ex-colônias que adotaram o sistema de cadastro por títulos e que passaram pelas mesmas dificuldades, como por exemplo Madagascar (TEYSSIER, 2010).

Essa lógica encontra respaldo na avaliação feita por Ribot (2004), sobre a necessidade da descentralização que, geralmente, tem em vista diversos objetivos. Entre eles, estão a consolidação da unidade nacional, a consolidação do poder central pela redução dos riscos e encargos, o aumento da eficiência e equidade na prestação de serviços locais e o reforço do governo.

O reconhecimento da problemática do uso e aproveitamento da terra extrapola os interesses do setor público, do setor privado e das representações sociais que se inserem. Nesse contexto, os objetivos da presente investigação estarão vinculados à ideia do aprofundamento da compreensão e interpretação dos fenômenos atuais que representam a maior parte dos interesses da população de baixa renda, tida como o grupo alvo no processo dinâmico do uso e aproveitamento da terra em Moçambique.

Portanto, como *Objetivos Específicos*, propõe-se analisar os principais fatores que influenciam a insegurança de posse da terra, com base nos três aspectos a seguir:

- Ausência de mecanismos claros de fiscalização da Lei de Terra;
- Emancipação dos DUATs comunitários e das famílias que estão avançando com a expectativa de comercializá-los no mercado;
- Proposta de mecanismos para orientar os direitos de transmissibilidades no eventual mercado de terra que está a caminho da regulação.

Com o resultado das reflexões, espera-se contribuir com elementos decisivos para auxiliar na tomada de decisão das estruturas competentes, tendo em vista que a ausência

do plano de urbanização (PU) limita e/ou impede a atribuição de DUATs, por parte das autoridades administrativas municipais. Um ato de atribuição, à revelia de um plano de urbanização, está sujeito à nulidade, pois, a aprovação do PU é da competência da Assembleia Municipal (AM), de acordo com o artigo 45, n.º 3, alínea d), da Lei de 2/97. De acordo com a mencionada Lei, compete “Aprovar o Plano de Desenvolvimento Municipal, o plano de estrutura e de um modo geral os planos de ordenamento do território, bem como as regras relativas à urbanização e construção, nos termos da lei”.

1.6. Metodologia

Para a coleta de dados e instrumentos de pesquisa, recorreremos à observação não-participante e às entrevistas semiestruturadas, junto a informantes-chave tais como (i) funcionários do governo, técnicos dos serviços de cadastro e representantes do governo no nível da base (secretários dos bairros), (ii) investidores privados, (iii) comunidades locais, autoridades tradicionais (régulos), organizações da sociedade civil, consultores e pesquisadores na área de gestão de terras.

Este procedimento permitiu identificar os mecanismos de acesso, apropriação e garantia de segurança de posse da terra em nível local; observar as relações de poder no meio rural (população, autoridades administrativas e tradicionais locais) e sua influência na atribuição de títulos de DUAT; analisar as relações entre investidores e população local e identificar as causas dos conflitos de terra registrados. De fato, as entrevistas permitiram conhecer as dinâmicas locais, criar relações de proximidade com membros das comunidades e, sobretudo, analisar o fenômeno de insegurança de posse, por meio de uma observação no terreno.

A seleção da amostra, consistiu na escolha deliberada das pessoas a incluir na pesquisa, em função da natureza da sua atividade, objetivos e especificidades. Este método procura selecionar pessoas que tenham as características desejadas e pertinentes para a pesquisa, permitindo, assim, racionalizar o tempo, tornar a pesquisa mais flexível, ainda que eventualmente alguns atores relevantes possam ser deixados fora da pesquisa (COHEN e MANION, 1994). O difícil acesso a algumas informações, documentos e locais importantes para o estudo ocasionou certo constrangimento. Visto tratar-se de um assunto capaz de ferir sensibilidades, supõe-se que o medo de represálias por parte de

funcionários da administração pública e de alguns membros das comunidades locais tenha influenciado suas respostas, assim como na fraca circulação da informação.

A abordagem teórico-conceitual, fundamentada nas referências de vários autores, balizou a produção de fichas e a coleta do material necessário para a análise da Lei de Terras. Todas as consultas e dados coletados foram compilados em fichas próprias, onde constam as seguintes variáveis: idade, tempo de permanência no uso, aproveitamento do solo e forma de aquisição da terra. Dessa maneira, foi possível montar uma estrutura analítica aplicada a situações concretas, onde as ações que incidem sobre a lei são interpretadas, à luz dos instrumentos normativos vigentes no país.

A fundamentação teórica foi aplicada como referência para o exercício da análise das distintas formas do uso e aproveitamento da terra, no contexto próprio da realidade local. Ao mesmo tempo, buscou-se identificar efeitos das expropriações da terra, da construção desregrada, da respectiva ocupação, da urbanização extensiva, com ou sem os parâmetros permitidos por lei, além da repercussão na qualidade de vida da população local.

Paralelamente ao desenvolvimento das questões empíricas, foi feito levantamento histórico do processo do planejamento e uso da terra em Moçambique, para interpretar as diversas formas da insegurança de posse no uso e aproveitamento da terra. A essa análise, acrescenta-se que o “Estado-Comunidade desempenha um papel crucial para interpretar a Lei de Terras vigente no país. A análise se desenrola numa perspectiva empírica, que leva em conta a insegurança no uso e aproveitamento da terra, as manifestações sobre a expropriação da terra, a morosidade na titulação do DUAT etc. Todos esses elementos foram analisados à luz dos instrumentos legislativos nacionais, comparados com realidades semelhantes, em distintos lugares do mundo.

1.6.1. Quadro da síntese

A síntese da estrutura do trabalho apresentado esquematiza as etapas estabelecidas, com base nos temas levantados na fundamentação teórica, rebatidos nas situações empíricas utilizadas como objeto de estudo na pesquisa.

Quadro da síntese

Tabela -2. Dinâmica de ocupação e de uso do solo no Distrito e Vila Municipal de Boane, Província de Maputo - Moçambique

SUBTEMAS	HIPÓTESES	OBJETIVOS	PROCEDIMENTOS	PRODUTOS	CAPÍTULOS
Debate atual sobre a dinâmica de uso e ocupação da terra no Distrito e Vila Municipal de Boane.	*As políticas de liberação da terra e desregulamentação das zonas urbanas e rurais, deixadas à sua própria sorte ou aos cuidados de um setor público (incapaz de responder à demanda), podem aumentar as expropriações e expulsões relacionadas com as mudanças no uso e ocupação da terra e nos padrões de propriedade, resultando na insegurança de posse da população de baixa renda. *Como resultado da inflexibilização do sistema de titulação do DUAT, abre-	*Examinar a legislação moçambicana sobre a terra, à luz dos elementos necessários para a interpretação da insegurança da posse da terra.	*Fundamentação teórica com base na Lei de Terra 19/97. Autores (Correia 1997, Chiziane 2008, Serra, Jr 2009, Mazembe 2007, Calengo 2005, 2007, e CRM 2004 5 , para a discussão das políticas de uso e aproveitamento da terra.	Quadro conceitual, contemplando o processo do uso e ocupação da terra	Contexto histórico, político administrativo, reconhecimento e formalização jurídica dos direitos adquiridos sobre a terra.
Governança da terra como um ato de equilíbrio no Distrito de Boane nos últimos 5 anos.		*Analisar as políticas públicas que orientam os padrões do uso da terra que influenciaram na insegurança da sua posse.	Conceitos ligados à gestão urbana, sobretudo a análise crítica à gestão e planejamento das políticas públicas sobre a terra. (Souza 2013, FIAN 2010, Kowarick 1979, Sposito 1988, Abramo 1995, 2001, e 2017, Nygaard 2010, etc. identificam nesse espaço de governança uma situação espacial que propicia a	Mapas de conceitos: evolução urbana e rural, formas de ocupação espacial, para identificar mudanças ao longo dos últimos 5 anos, com indicadores de qualidade dos serviços, usando como variáveis infraestruturas urbanas,	Governança da terra como um ato de equilíbrio.

5 Constituição da República de Moçambique.

	se espaço para especulação do mercado de terra em Moçambique.	para população de baixa renda.	segregação social, pela monofuncionalidade das políticas que propiciam a insegurança da terra.	saneamento básico, água, energias etc.	
			Formulário sobre a percepção dos residentes com relação ao acesso à terra no Distrito de Boane.		
			Entrevistas com técnicos (GDB, SDPI, CMVB) sobre o processo de concessão do uso e aproveitamento da terra.		
Considerações finais e recomendações		*Analisar as propostas anteriores do Plano de Urbanização do Distrito, com base nos estudos que reforçam o papel da titulação da terra.	Rever os projetos e propostas anteriores comparando com as atuais tendências do processo de ocupação espacial, por meio de visitas de campo; observação do processo de planejamento urbano, ocupação e uso da terra e a sua expansão em zonas rurais. Estudo de caso	Fotos, dados qualitativos e instrumentos de coleta para avaliar a especificidade da evolução do uso e ocupação da terra.	Dimensão da análise e resultados da pesquisa de campo..

Fonte: Jemuca, 2021.

A escolha dos temas levou em consideração as transformações introduzidas, no âmbito das indicações do uso e ocupação da terra. Tais indicações têm ficado exclusivamente sob a responsabilidade técnica das administrações municipais e governamentais, com a ilusão de que o controle amplo e rigoroso melhoraria as condições de gestão da terra. Ao longo de muitos anos, o controle estatal produziu um grande conjunto de regras, normas e parâmetros de orientação para o uso e aproveitamento da terra, sem, no entanto, dar a garantia necessária do título de propriedade.

1.6.2. Estrutura da pesquisa

O primeiro capítulo busca fazer a análise crítica das políticas urbanas e rurais, desde a aprovação da Lei de Terras. Trata-se de um enquadramento e reposição dos temas mais candentes no debate atual sobre a terra.

No segundo capítulo, são apresentados os fundamentos da pesquisa, a partir dum embasamento teórico para sustentar o tema em análise.

No terceiro capítulo, para além da abordagem jurídica e social de Moçambique, são feitas reflexões em torno do uso e aproveitamento da terra, de maneira que se possa trazer respostas ao problema levantado na pesquisa.

No quarto capítulo, são apresentadas as questões diretamente relacionadas com a propriedade da terra e sua governança como um ato de equilíbrio, sugerindo a oportunidade de revisão constitucional para incluir aspectos relacionados com a realidade local e às exigências do desenvolvimento.

No quinto e último capítulo, discute-se a dimensão da análise e os resultados da pesquisa de campo.

2. FUNDAMENTOS E REFERENCIAL TEÓRICO DA PESQUISA

Uma lei que viola e desvaloriza os direitos de propriedade do cidadão sobre a terra e seus recursos naturais, merece ser considerada uma boa lei? Esta interrogação sintetiza o conjunto de questionamentos que justificam a presente pesquisa. Tais questionamentos se referem às políticas públicas postas em prática em Moçambique e, em particular, no que concerne ao monopólio estatal da terra e de outros recursos naturais. Acrescente-se que essas políticas são defendidas pelo partido político que controla o Estado Moçambicano, apoiadas e financiadas pelos doadores internacionais. Há cerca de três décadas, esses parceiros prestam ajuda financeira e técnica ao Governo de Moçambique, por meio de projetos e programas em setores sociais e econômicos específicos, bem como apoio direto ao Orçamento de Estado (FRANCISCO, 2017, p. 75).

O presente estudo busca aportar elementos para compreensão do processo de gestão e governança da terra, interpretada à luz da nova Lei de Terra 19/97. Sob esse aspecto, chama atenção o fato de o crescimento demográfico, nas cidades, ser superior à taxa de crescimento populacional do país. Observa-se que o Estado não é capaz de providenciar espaços urbanos dotados de condições de habitabilidade mínima que satisfaçam e acompanhem a demanda. Por isso, “é neste contexto que as outras formas de adjudicação de espaços físicos urbano e rural ganham uma nova dimensão, em particular, a que resulta da transferência de direitos de uso e aproveitamento da terra pela via do mercado” (OAKLAND, 2011, p. 15).

Dada a atual situação, a terra é abertamente transacionada, não obstante os imperativos constitucionais ditados pela Lei de Terra. Não se trata de um problema simples, pois, está indissociavelmente ligado ao enfraquecimento progressivo do papel do Estado na administração da terra. Observa-se a tendência crescente de açambarcamento de terras, por parte de uma elite bem colocada na esfera do poder político.

Certos autores propõem uma lista, mais ou menos longa, de direitos *standard*, integrantes da propriedade da terra: direito à posse exclusiva (excluindo os outros); direito

ao uso e satisfação pessoal; direito a gerir o uso através de terceiros; direito ao benefício resultante do uso; direito ao valor de transmissão através de doação, venda ou transmissão hereditária; direito à não existência de limitações a qualquer destes direitos; direitos à obrigação de usar o objeto de forma que não prejudique outros; a possibilidade de hipotecá-lo e, por fim, direitos residuais correspondendo a direitos omissos, detidos por outros (RODRIGUES 2000, p. 42, SCATASTA et al. 2008).

Para construção da problemática sobre o Uso e Aproveitamento da Terra em Moçambique, buscou-se analisar as mudanças políticas semelhantes às que caracterizaram a década de 1990. De fato, o país enfrenta um grande desafio, no que concerne ao uso da terra, quer pelos camponeses, quer pelos investidores, pequenos e grandes. Há serias preocupações sobre a corrida pela terra ou ocupação das terras locais que trazem consequências nefastas para os camponeses e comunidades locais.

Dentre os autores preocupados com a valorização da terra em Moçambique, Christopher Tanner⁶ (2010, p. 148) chama atenção da existência de instrumentos legais para controlar o processo do uso e aproveitamento da terra e salvaguardar os direitos locais. Porém, tais instrumentos são usados segundo um processo que muitas vezes nem presta atenção aos direitos e necessidades locais. No nível governamental, há opiniões divergentes sobre o melhor caminho a seguir (OAKLAND, 2011, p. 15). Uma indicação destas preocupações foi quando da criação, em outubro de 2010, do Fórum de Consulta sobre a Terra (FCTT), para analisar a situação atual e propor revisões ao quadro político e legal. Dentre os aspectos mais apontados, figura-se o de valorizar a terra em Moçambique (como fazer produzir as grandes áreas subutilizadas e usar o valor da terra como um fator no processo de investimento). Analisando o argumento de Tanner, importa referir que existem instrumentos para efetivação destas tarefas, ou seja, um mercado de terras ou de direitos que acabaria com a ilegalidade atual e difundida de vendas ilícitas. Além disso, no quadro legal, devem ser destacados os instrumentos criados para

⁶ Sociólogo, que tem trabalhado por vários anos, na questão de terras em Moçambique e nos problemas associados à governança da terra e dos recursos naturais, em particular no âmbito das comunidades locais.

incentivar a participação das comunidades e dos seus membros, no processo de desenvolvimento. Assim, seria possível assegurar que todos os que queiram investir, sejam camponeses, empresas ou o Estado, possam usar o valor inerente, mas até agora inacessível das suas terras, para produzir mais e melhor para todos (TANNER, 2011, p. 131).

Uma interpretação sobre a problemática, na gestão da terra, pode ser encontrada na obra do Marcelo de Souza (2013), na qual o autor identifica o mau planejamento como um vetor dos atuais problemas de planejamento urbano e regional. Segundo ele, essa lógica concorre decisivamente para o enfraquecimento do sistema de administração da terra, operado com base em acordos e consensos, extralegais, em contraposição ao que está plasmado na lei. Essa abordagem vem ampliar a visão defendida por Matus (1996), ao avaliar as condições do planejamento como um instrumento imprescindível para o desenvolvimento urbano. Para esse autor, “negar o planejamento é negar a possibilidade de escolher o futuro, é aceitá-lo seja ele qual for”. Nessa vertente, não se pode descurar a importância do planejamento, alegando a falta de condições de aplicabilidade da lei, sobretudo quando se refere à terra. Esse tipo de atitude demonstra a irresponsabilidade típica do autoritarismo de um Estado que não está comprometido com a ação transformadora do espaço urbano. Nos moldes dos atuais problemas e da respectiva evolução dos fenômenos, a antecipação do planejamento urbano funciona como uma ferramenta importante, dada a dificuldade de prever confiavelmente o curso dos complexos processos sociais.

Diante dessa problemática, interessa saber como as áreas urbanas estão se expandindo em direção às áreas tradicionalmente rurais. Em princípio, o parcelamento das áreas tradicionais implicaria na criação de ruas e espaços livres que lhes garantissem o acesso público, assegurado pela lei 19/97. No entanto, esse acesso é impedido pela implantação dos condomínios, que interiorizam e promovem a exclusão das áreas de uso coletivo. Ao mesmo tempo, contribuem para prejudicar a já difícil conectividade do tecido social, criando enclaves intransponíveis que dificultam a mobilidade urbana.

A insegurança de posse da classe de baixa renda reflete a exclusão a que essa população está submetida e que pode ser interpretada como a ausência do poder público na promoção da inclusão dos espaços coletivos. Em parte, a Lei de Terra busca consensos entre os interessados no uso e aproveitamento da terra, quer na perspectiva urbana quer na rural, pois entende-se que a ausência dos consensos aumenta a sensação de insegurança, gerando conflitos de ordens diversas. É necessário retomar a discussão nacional sobre uma legislação capaz de atentar para a implementação eficaz e efetiva das políticas de titulação da terra, baseada no interesse social do uso do solo como instrumento contrário a tal restrição. Só assim, será possível controlar os danos acarretados pelas tendências atuais de uso e ocupação da terra. Apesar de o zoneamento, frequentemente, promover a segregação de classes, ao ser utilizado para impedir a desvalorização dos bairros nobres, defende o argumento de que é um instrumento para controle da densidade de ocupação do solo, harmonizando-a com a infraestrutura disponível, para evitar conflitos entre usos incompatíveis.

As tendências de Planos Diretores (PDs) de ora reprimir, ora intensificar localizações através da distopia urbana e outros estímulos ao uso da terra, frequentemente falham, exatamente por não contribuírem para a acessibilidade e a estruturação das cidades (GONZALES et al., 2013)

Sob a ótica dos estudos de Gonzales (2013, p. 192), fica evidente que a insegurança da posse de terra, da população de baixa renda, está sujeita à condição de disputa que se pode afirmar com base em uma comparação temporal. Assim, entender a ocupação da terra, num horizonte desejável, não pode partir de outro ponto, a não ser a realidade concreta produzida pelas relações sociais locais. Tais relações transformam as diversas formas de uso e aproveitamento da terra em expressões que definem o rumo do ordenamento espacial em Moçambique.

A ausência de planos urbanísticos em certas áreas resulta na insegurança de posse da terra da população de baixa renda. A partir do entendimento dos procedimentos que dizem respeito ao uso e ocupação da terra, Serra (2013, p. 148) identifica os conflitos derivados da insegurança da posse de terra como um processo circunscrito ao quadro legal

político, que propicia várias alternativas para promover e valorizar a terra de uma forma não inclusiva. Essa abordagem ratifica a visão de que, se não houver responsabilidade social, por parte dos dirigentes em todos os níveis, e por parte dos investidores e atores sociais, a busca pela “valorização da terra”, em vez de configurar um processo inclusivo, poderá exacerbar ainda mais os conflitos.

Aldo Paviani (1989, p. 31) identifica a urgência de utilização do planejamento urbano a fim de responder à demanda de acesso aos instrumentos políticos, para ascensão social das populações pobres. A partir dessa visão, busca-se ferramentas teóricas para avaliação dos efeitos da insegurança de posse de terras. Segundo Harvey (2004, p. 80), a insegurança de posse resulta no fracasso do processo de planejamento urbano. Portanto, é necessário esclarecer os processos necessários para iluminar a intervenção urbana. O autor parte da ideia de que a globalização, como um processo ou como uma condição ou tipo específico de projeto político, tem uma longa presença na história do capitalismo. Segundo ele, o capitalismo não pode sobreviver sem seus “ajustes espaciais”, pois, vezes sem conta tem se recorrido à reorganização geográfica, tanto em termos de expansão como de intensificação, como solução parcial para suas crises e impasses.

Olhando as ações do planejamento urbano que requerem atenção e o cálculo do perigo iminente ao qual a população de baixa renda está sujeita, as teorias de Payne (1984) e de Mathey (1992) explicam que é necessário a construção de infraestruturas físicas fixas destinadas a facilitar os deslocamentos, assim como dar suporte à produção dos espaços urbanos. Para os autores, há cada vez mais capital embutido no espaço como capital-terreno, capital fixado na terra, criando uma “segunda natureza” e uma estrutura de recursos, geograficamente organizados, que inibe a trajetória do desenvolvimento capitalista.

O perigo iminente demonstra a necessidade de identificar o problema da insegurança de posse de terra e o objeto que está sendo manipulado para a configuração das políticas públicas. Os procedimentos de tais políticas que ultrapassam certo limite se invertem, provocando efeitos contrários ao que se buscava alcançar. Essa tendência se acentua na medida em que as instituições de planejamento passam por uma forte política.

Em outras palavras, é urgente que a ação do poder estatal se faça presente na organização territorial, visando à regulação da expansão urbana, a fim de evitar o monopólio dos meios de coerção e de violência, justificados por uma vontade territorial, e algumas vezes extraterritorial, soberana (HARVEY, 2004, p. 88). Assim, ao analisar as políticas públicas urbanas atuais, verifica-se que as ações de planejamento, no contexto local, deveriam ser reajustadas à realidade para que as intervenções não exacerbem a insegurança de posse entre os mais desfavorecidos.

O autor chama atenção para o fato de que o processo de ocupação espacial, associado à territorialização, é em última análise resultado de lutas políticas e de decisões tomadas sob influência de determinadas condições tecnológicas e político-econômicas. O resultado dessa luta política terá importantes implicações sobre o modo como as pessoas organizam sua vida comunitária, partindo do reconhecimento de que as escalas espaciais nunca são fixas. Ao contrário, estão sendo perpetuamente redefinidas, contestadas e reestruturadas em termos de alcance, de conteúdo, de importância relativa e das suas interrelações (HARVEY, 2004, p. 109).

Além das avaliações de Harvey, faz-se apelo à abordagem de Lefebvre (2001, p. 15) para analisar o sistema urbano que produz conflitos específicos entre o valor de uso e o valor de troca, entre a mobilização da riqueza (em dinheiro, em papel) e o investimento em áreas improdutivas na cidade, entre a extensão do território dominado e as exigências de uma organização severa do território em torno das áreas dominadas. Essa ideia agrega um objetivo típico dos países em desenvolvimento, pois a pobreza urbana e rural transcende a capacidade do poder público de lidar com questões de organização espacial. Em outras palavras, a urbanização moçambicana resulta do processo de transnacionalização da indústria ocidental, abarcando os espaços periféricos e desorganizando ou se apropriando das formas de produção tradicional desses países.

O atual processo de urbanização moçambicano apresenta especificidades locais, que contribuem para a própria segregação espacial, a expansão das áreas periféricas e a carência de infraestruturas urbanas, necessárias para atender às demandas da população. Nesse contexto, é necessário conhecer o processo de urbanização do Distrito de Boane:

os condicionantes sócio-históricos, o uso e a ocupação do solo, a configuração de espaços de valorização e a segregação nas diferentes zonas do distrito.

Com relação à problemática da urbanização, a pobreza tem sido identificada como um dos elementos mais abrangentes para explicar a insegurança de posse de terra e da necessidade de aprofundar sua interpretação, à luz dos autores que se vão debruçando sobre a questão.

Nessa linha, Rattner (1978, p. 5) discute os processos de urbanização que dão origem aos desequilíbrios regionais e sua relação com os problemas de desenvolvimento. O autor rejeita a proposta de inclusão no contexto de decisões sobre a localização das empresas e as políticas oficiais que introduzem, orientam e controlam o fluxo inter-regional de investimentos que merecem consideração particular. Após tecer considerações sobre as dificuldades de se obter um consenso sobre a caracterização de diferentes graus de atraso de determinadas regiões, a discussão passa para uma análise crítica de diversas posições teóricas, bem como de políticas públicas aplicadas no diagnóstico e na elaboração de soluções dos problemas de desequilíbrios regionais.

A urbanização e industrialização e suas consequências sociais e culturais, portanto, devem ser analisadas e interpretadas dentro de uma dada organização social, estruturada para produzir os meios de sobrevivência de seus membros que, ao desempenhar funções e papéis diferentes neste processo, ocupam também diferentes níveis na estrutura de *status* e poder nessa sociedade (RATTNER, 1978, p. 9). Dessa forma, em cada período histórico, a interação entre o homem e a natureza é determinada pelo nível respectivo de desenvolvimento tecnológico, atingido por tais sociedades. Essa relação, entretanto, não deve ser entendida como unidimensional e linear, pois a cultura, nas suas formas e conteúdo mais variáveis, reage e influencia a organização social de produção espacial. Consequentemente, as relações estabelecidas entre as classes sociais em dada sociedade, tornam-se conectadas e interdependentes, mesmo quando situadas em diferentes níveis de desenvolvimento.

O processo de urbanização continua reiterando as desigualdades, devido à crescente valorização do uso e aproveitamento da terra. Observa-se que os avanços

tecnológicos não transformam somente as indústrias e os meios de produção, como também o próprio espaço e as relações humanas, sejam em âmbito estrutural, seja em âmbito cultural. Com base nas argumentações acima, são apresentadas as interpretações e ideias que regem as atuais políticas públicas de planejamento urbano, as quais vêm de maneira consistente, nos últimos anos, desconsiderando os padrões urbanísticos na ocupação espacial em diversas áreas do território nacional, em particular nas áreas de expansão urbana.

Esse processo resulta do aparecimento de novas propostas, ao mesmo tempo em que se encaixam nas análises e teorias que pregam a relação cidade-campo e que se transformam em aspecto importante de uma mutação geral. Nos países industrializados, a velha exploração do campo nas periferias da cidade, centro de acumulação de capital, cede lugar a formas mais sutis de dominação e de exploração, tornando-se a cidade um centro de decisão e aparentemente de associação. A cidade em expansão ataca o campo, corrói-o, dissolve-o e penetra na vida camponesa, despojando-a de elementos tradicionais, onde uma parte de aldeias se ruralizam perdendo a especificidade camponesa (LEFEBVRE, 2001, p. 74).

Certos estudos em planejamento urbano têm chegado a interpretações semelhantes às colocadas pelos autores acima citados, como, por exemplo, o trabalho do Harvey que identifica a dinâmica da globalização espacial como resultado da acumulação do capital, que sempre foi uma questão profundamente geográfica. Sem as possibilidades inerentes à expansão geográfica, à reorganização espacial e ao desenvolvimento geográfico desigual, o capitalismo há muito teria cessado de funcionar como sistema econômico-político, (HARVEY, 2004, p. 40). O crescimento das disparidades sociais nas cidades em expansão em Moçambique tem-se tornado evidente, onde há cada vez mais segregação de espaços sociais, nos bairros, entre a classe social superior e inferior. Assim, a organização interna das cidades, que reflete forças econômicas e um padrão de usos do solo ou de terras de forma extensiva, força o desaparecimento das áreas rurais, impondo práticas em desconformidade com as políticas públicas urbanas. Segundo essa hipótese, a expansão da cidade e da urbanização faria desaparecer o rural.

Na visão de Sposito (1988, p. 64), a perspectiva da estruturação urbana identifica não apenas os espaços urbanos. De fato, o modo de produção não é responsável pela criação de cidades, de um lado, e campo do outro. Ao contrário, esta produção compreende uma totalidade, com uma articulação intensa entre estes dois espaços. Ao se considerar tal articulação, incentiva-se o processo de urbanização difusa. Na cidade, existem áreas que apresentam características rurbanas, ou seja, são áreas com vazios urbanos que constituem espaços estratégicos para a valorização da terra.

Como o distrito e vila de Boane constituem uma área que apresenta fortes desigualdades no território municipal e distrital, deve-se pensar no planejamento de políticas públicas, considerando as especificidades peculiares de cada área, já que apresentam diferentes composições de ocupação espacial que se refletirão nas novas demandas do uso e aproveitamento da terra. Nessa perspectiva, pode-se dizer que o conjunto de mudanças, ocorrido no distrito e vila municipal de Boane, refletiu diretamente nas questões de insegurança de posse de terra, destacando-se a não inserção da população de baixa renda no processo decisório. Segundo Monte-Mór (2006)⁷, a expansão rápida da urbanização extensiva contribui para o aumento da insegurança de posse. Ou seja, a valorização do solo possibilita que a terra seja edificada e utilizada por diversas funções, ao mesmo tempo em que novas regras são criadas, ou ocorrem mesmo sem regras. O produto da insegurança de posse de terra que chamamos aqui de efeitos, são desapropriações, remoções, expulsões e expropriação das populações locais que não conseguem se manter nas áreas valorizadas. Esse processo ocorre desrespeitando o interesse público coletivo e a coexistência entre os estratos sociais, mesmo considerando que serve como instrumento de indução ao crescimento econômico.

⁷ A urbanização extensiva do distrito e vila de Boane é um processo constituído por um forte crescimento da população como resultado da demanda de espaços urbanos nas cidades vizinhas, como Maputo e Matola, e da inclusão de áreas rurais povoadas por “camponeses” dentro do limite administrativo do Distrito. Um dos resultados concretos da articulação entre os lugares, que permitiu a constituição da rede urbana, foi a interdependência entre as cidades, que provocou, ao longo do tempo, a subordinação de umas às outras, ao que se deu o nome de hierarquia urbana.

A ação inefetiva do Estado no ordenamento do território, no nível distrital e municipal, tem propiciado ampla liberdade de atuação à iniciativa privada nas áreas de expansão nas periferias, principalmente às empresas imobiliárias de loteamentos clandestinos e irregulares. Além disso, tais empresas promovem incentivos à urbanização, em conformidade com a Lei n° 19/97, para o controle mínimo da ocupação e expansão dos espaços. Em contrapartida, o Estado atuou com rigor na expansão extensiva e desregrada no entorno das vilas e em áreas circundantes. A partir dessa visão, pode-se interpretar que os agentes imobiliários agem de acordo com uma complexa rede de poderes econômicos, moldando a cidade de acordo com seus interesses, valorizando diferencialmente determinadas áreas e transformando as unidades territoriais.

Com base nessa ideia, pode-se considerar que o crescimento urbano contemporâneo tem apresentado capacidade de inovação em resposta a estímulos econômicos e sociais. Desse modo, novas formas de urbanização têm ganhado força e suscitado alterações importantes nas formas de socialização do espaço, seja em sua produção, seja em sua atuação como base para atividades sociais (SANTOS, A. P., POLIDORI, M. C., PERES, O. M., & MARAIVA, M.V. 2017, p. 431). Contudo, deve-se reconhecer que a dinâmica demográfica trouxe transformações caracterizadas pelo aumento do contingente dos jovens no distrito. Tal fato aponta para uma etapa de transição de ocupação espacial e do território, segundo a qual essas regiões vincularam-se entre si, subordinadas a núcleos centrais na forma de *Central Business Districts*. Os distritos em questão mostram-se isolados e protegidos por aparatos, cada vez mais sofisticados. Isso pode ser observado em Los Angeles (DAVIS, 2006 apud SANTOS, A. P., POLIDORI, M. C., PERES, O. M., & SARAIVA, M. V. 2017, p. 431), em Nova Iorque, Londres e Tóquio, e mesmo nas zonas especiais de comércio que proliferam na Ásia, África, Leste Europeu e América Latina.

O aumento do contingente dos jovens e idosos pode ser associado ao contexto histórico local, pois, anos atrás, o distrito era considerado como celeiro para produção agrícola. Com a aceleração da urbanização das cidades de Maputo e Matola, mesmo

reconhecendo que a maior parte das áreas ainda carece de um plano de urbanização, houve aumento populacional, seguido da valorização do solo urbano no entorno da área central. Conseqüentemente, para os estratos de menor renda, a expansão das áreas periféricas foi um fator que contribuiu para o agravamento das desigualdades sociais nos diferentes bairros do distrito.

Compostas por zonas excluídas do capitalismo financeiro, vastas porções de território acabaram relegadas à inferioridade material, à desregulação, à ausência dos benefícios da civilização e, principalmente, à distância permanente dos meios de produção necessários para sua autonomia. Nesse contexto, verifica-se a crescente valorização imobiliária nas zonas desreguladas, com implantação de grandes projetos de condomínios residenciais. Portanto, o processo de urbanização continua reiterando desigualdades nesses espaços, configurando bairros ricos e pobres, espaços urbanos segregados, fragmentados e inseguros, pois é marcado pelo processo da urbanização difusa. Assim, a produção do espaço em Boane tem como consequência a mescla entre os eixos de valorização e fragmentação, gerando diferentes formas de ocupação e usos do solo.

A insegurança da posse de terra da população de baixa renda demonstra a necessidade de se identificar os entraves políticos que se configuram nesse processo, pois as políticas públicas urbanas transformam o modelo de gestão e de planejamento no oposto. Em outras palavras, tais políticas provocam o efeito contrário ao que se intencionava inicialmente. Assim, as ações de políticas públicas deveriam ser redimensionadas e ajustadas à realidade para que a intervenção não produza o efeito contrário.

Souza (2013, p. 27) chama atenção para a necessidade de o planejamento ser mais intervencionista e regulador, à semelhança de modelos estatais Keynesianos. Segundo o autor, a finalidade seria criar as condições para uma sobrevivência do sistema a longo prazo, mesmo que fosse necessário ir contra os interesses imediatos de alguns capitalistas. O autor chama atenção para o fato de que, quanto maior for a escala, menos controle se

tem sobre o experimento e menos possibilidade de diminuir os erros. Isso se deve a que, se tudo é alterado em simultâneo, não há referência ou grupo de controle, tornando-se difícil avaliar os resultados das intervenções. Quando o erro é notado, já é tarde demais para reverter o processo.

No curto espaço de tempo, a valorização da terra que aconteceu nestas áreas foi suficiente para deslocar as populações ali residentes para áreas mais distantes, sem infraestrutura, nem serviços nem equipamentos. Esses deslocamentos foram identificados da seguinte maneira:

(...) a “compra” de terra pelos investidores que chegam e utilizam os mecanismos tradicionais de posse de terra-legalmente estabelecidos, fraudando a Constituição;

(...) a “venda” da terra, também utilizando os sistemas de legalização avulsa, onde os moradores recebem um valor pela terra que ocupam, mas com esse valor somente conseguem adquirir outras terras nas áreas mais distantes, no interior do distrito.

Embora não se possa estimar o número de pessoas que tenham sofrido esse processo, o fato é real. Autores como Forjaz, Araújo e Mosca (2008) defendem a necessidade de se respeitar o modo de sentir, pensar e agir da sociedade tradicional. No entendimento desses autores, ao se romper os laços de solidariedade tradicional, dificulta-se sua adesão às ações coletivas baseadas nos hábitos e costumes locais.

2.1. Urbanização no mundo

As cidades africanas cresceram rapidamente, tornando-se um *cliché* afirmar que África é um continente a urbanizar-se rapidamente. Porém, há dúvidas se isso é realmente verdade: em muitos países africanos, incluindo Moçambique, a população rural também está a crescer rapidamente, resultando em aumentos modestos na taxa de urbanização (POTTS, 2009). Não há nenhum mal entendido sobre a expansão rápida dos centros

urbanos em todo o continente. Algumas das cidades maiores, como Cairo, Lagos e Kinshasa, já se classificam dentre as maiores áreas urbanas no mundo. Em anos mais recentes, várias partes de África experimentaram uma mudança no enfoque relativo do crescimento urbano, afastando-se das cidades humanas, em favor de centros regionais de tamanhos médios (POTTS, 2009, ONU Habitat 2010). Isso sugere que os padrões de assentamentos urbanos estão se tornando mais dispersos.

É provável que decisões tomadas no presente sobre as configurações de assentamentos e uso do solo (urbano e rural), futuramente, tenham consequências duradouras para os sistemas urbanos africanos. Na Europa, nota-se que o padrão de crescimento urbano experimentado na era da industrialização, há mais de um século, ainda se reflete no sistema de assentamento (VAN WESTEN, 2009, p. 205-206).

Em grande medida, a política de terra urbana em África tem-se centrado na abordagem de habitação. Com o tempo, o enfoque da política foi mudando mais para questões de governança, do tipo de como controlar e administrar a cidade, a terra urbana e a segurança de posse, bem como os mecanismos de financiamento para terra e habitação.

A partir de 1986, o movimento da população começou a alterar o modelo clássico de desenvolvimento urbano. O crescimento urbano estagnou-se e, ao invés de ocorrer à custa do espaço rural, era a população do campo que avançava em direção à cidade, provocando o fenômeno designado por “implosão urbana”, atualmente muito frequente em África (BAIA, 2009, p. 15). Essas populações buscavam nas cidades mais conforto e proteção contra a infinidade de conflitos e luta armada que os ameaçavam no campo. Embora o movimento seja rural-urbano, é diferente dos movimentos que ocorreram nas décadas de 1950 e 1960, nos países latino-americanos e chamados de “migrações rural-urbano”.

A partir de 1986, o Estado decretou a inclusão de áreas periféricas nos limites administrativos das cidades porque produziam alimentos para os mercados urbanos, provavelmente inspirados na experiência soviética das agrocidades. É assim que, segundo Araújo (2003), citado por Baia (2009):

(...) outro fator que em África tem tido implicações, diretas, no processo urbano é aquele que diferentes atores designam por reclassificação urbana. Esta consiste no aumento, por decreto, da área das cidades, alterando os seus limites administrativos, com o argumento de que a cidade necessita de novas áreas de expansão (BAIA, 2009, p. 15).

Ao incorporar uma parte da área rural à área urbana, alteram-se as práticas tradicionais existentes, a cultura, a forma de ocupação espacial e de construção de moradias e da produção agrícola, nas chamadas *machambas*. Assim, a população que, até então, era considerada como rural e que vivia e agia como tal, no dia seguinte passa a ser urbana, sem nenhum preparo para isso, nem considerar o que isso acarreta: “transformação nos seus estilos de vida, de educação, das formas de trabalho, das práticas religiosas e da composição familiar”. Tampouco são contempladas as formas de produção para a subsistência, no comportamento ou na economia familiar (ARAÚJO, 1999, p. 176).

O afastamento claro dos costumes acarretou uma acomodação dos negócios da terra e a alocação a não-membros da comunidade, escolhidos pela capacidade de compra ao invés de pertença ao grupo. O posicionamento exato em termos legais das alocações de terra informais varia, desde completamente ilegais até tolerados e reconhecidos na prática.

Vários países africanos adotaram disposições nas suas legislações, de modo a reconhecer os direitos consuetudinários, como países da África Ocidental, a exemplo do Mali, do Níger, da Burquina Fasso e de Gana, ou a função dos chefes tradicionais como gestores da terra, a exemplo da África do Sul. Geralmente, esse reconhecimento limita-se a tipos específicos de terra que são menos abundantes nas zonas urbanas. Em todo caso, as transferências comerciais de direitos consuetudinários sobre a terra não são estritamente legais (UN-HABITAT, 2010, p. 119-120). Mesmo se as subdivisões neo-consuetudinárias da terra representam corrupções das práticas não sancionadas pelas instituições formais, têm contribuído grandemente para a oferta urbana tão necessária em todo o continente.

Ao contrário da África, a Europa Ocidental e América Latina conheceram uma urbanização bastante contraditória. Em resultado disso, as cidades surgiram a partir de uma socialização da força de trabalho, no modo de produção capitalista, que, longe de se circunscrever à fábrica, estende-se às condições gerais de produção (a reprodução do capital no seu todo) e ao próprio meio de consumo coletivo tais como o ensino, a cultura, a saúde, a habitação, os transportes e a reprodução da força de trabalho (SOUSA, 1981, p. 31).

A estrutura e as condições do consumo têm-se alterado substancialmente com a intensificação da socialização da produção (desenvolvimento das forças produtivas pelo incremento de mais-valias relativas). Entretanto, a relação de campo e cidade não é unívoca. As condições históricas de formação das cidades modernas variam de país para país e são especificamente diferentes quando se compara, por exemplo, o processo de urbanização na Europa Ocidental e na América Latina. Ou seja, na Europa Ocidental, o desenvolvimento da urbanização está intimamente ligado ao estabelecimento das relações de produção capitalista, com a quebra dos vínculos da economia rural feudal. Dessa maneira, cria-se um sistema de dominação jurídico-político, capaz de conciliar a liberdade e a igualdade pressuposta pelo mercado com a discriminação patrimonialista, assente na apropriação individual dos meios de produção (SOUSA, 1981).

Na América Latina, em geral, o crescimento urbano está relacionado, numa primeira fase, com o desenvolvimento das funções urbanas associadas à economia agrária e, só numa segunda fase, com o desenvolvimento capitalista industrial e urbano (WEFFORT, 1980 apud SOUSA, 1981. p. 34). Em qualquer das formas, os processos de urbanização são muito diferenciados, pois, as condições e o processo histórico de cada urbanização têm sua especificidade em razão do contexto histórico.

2.2. Urbanização capitalista no distrito de Boane

Na região de Boane, o processo de urbanização só foi possível pela reativação do comércio, enquanto atividade econômica urbana. Ao se desenvolver, foram criadas as condições para a restauração do modo de produção capitalista e, simultaneamente, a

destruição dos pilares do modelo tradicional da economia, baseado no latifúndio, na economia “fechada” e na servidão. Pode-se dizer que a cidade teve o seu papel neste processo, na medida em que ali se reuniam os comerciantes e a riqueza por eles acumulada, além dos artesãos ocupados com a produção necessária à atividade comercial. Assim sendo, ali se dava a ruptura da economia tradicional. Tanto é assim que, na Europa, à medida que a servidão ia aos poucos sendo minada pela comercialização do excedente alimentar e pelo surgimento dos arrendatários capitalistas, a partir do século XIV, foi-se apontando para a transformação da terra em mercadoria (SPOSITO, 1998, p. 34).

Enquanto modo de produção, o capitalismo procurou afirmar-se em terrenos firmes, para sua formação em nível político, através de alianças estabelecidas com o capital comercial, em nível ideológico, para buscar doutrinas mercantilistas no processo de acumulação primitiva. A singularidade que se apresenta em certos espaços, em via de urbanização, demonstra que a sociedade está ideologicamente comprometida com a pobreza.

Ao contrário dos espaços em via de urbanização, as cidades modernas apresentam um depositário de riqueza monetária, originada pelo comércio. Em seu livro *O Direito à Cidade*, Henri Lefebvre assim define as cidades “modernas”:

(...) “Nesses centros, prospera o artesanato, produção bem distinta da agricultura. As cidades apoiam as comunidades camponesas e a libertação dos camponeses, não sem se aproveitarem disso em seu próprio benefício. Em suma, são centros de vida social e política onde se acumulam não apenas as riquezas como também os conhecimentos, as técnicas e as obras. A própria cidade é uma obra, e esta característica contrasta com a orientação irreversível na direção do dinheiro, na direção do comércio, na direção das trocas, na direção dos produtos. Com efeito, a obra é valor de uso e o produto é valor de troca” (LEFEBVRE, 2008).

Pelo caráter urbano da produção industrial, ela é totalmente diferenciada das atividades produtivas que se desenvolvem de forma extensiva no campo, como

agricultura e a pecuária. Na realidade, as cidades se tornaram sua base territorial, já que nelas se concentram capital e força do trabalho. Esta concentração é decorrência direta da forma como se estruturou o próprio modo de produção capitalista, a partir do mercantilismo.

Topalov (2006, p. 9) afirma que a cidade constitui uma forma de socialização capitalista de forças produtivas. Ela em si é o resultado da divisão social do trabalho e é uma forma de cooperação entre unidades de produção. Em outras palavras, para a capital o valor de uso da cidade está no fato de que é uma força produtiva, porque concentra as condições gerais da produção capitalista, ou seja, objetos materiais incorporados ao solo (imobiliário). Este sistema espacial constitui um valor de uso específico, diferenciado do valor de uso de cada uma de suas partes consideradas separadamente. É um valor de uso complexo que surge do sistema espacial, a partir da articulação no espaço de valores de uso elementar.

Decorrentes desses processos, as cidades deram ao mesmo tempo suporte ao modo de produção capitalista. Nesta perspectiva, entender a urbanização a partir do desenvolvimento industrial é procurar entender o próprio desenvolvimento do capitalismo.

Em Moçambique, a leniência do Estado, associando-se ao interesse do investimento estrangeiro, no setor imobiliário, demonstra que os espaços expropriados serviram para construção de uma “*Cidade Liberal*”, resultando num ambiente desordenado e inabitável como resultado da superposição de muitas iniciativas públicas e particulares, não reguladas e não coordenadas (SPOSITO, 1998, p. 56).

Ao contrário do que Sposito (1998) alerta sobre a leniência do Estado para com investimento estrangeiro, por via de iniciativas tanto públicas como privadas, Lefebvre (2008) se refere à necessidade de mediações originais entre o espaço da cidade e o campo, de modo que as relações históricas sejam compreendidas sem os simbolismos e representações ideológicas e imaginárias, da natureza e do campo. Em outras palavras, há necessidade de contemplar as iniciativas públicas e privadas, respeitando as práticas

costumeiras, inseridas nos instrumentos da legislação da terra em vigor, de maneira que se reduzam os casos conflitantes.

A relação cidade-campo mudou profundamente no decorrer do tempo histórico, segundo as épocas e os modos de produção. O fracasso da governança em atender à procura de terra urbana, em quase todo o território nacional, deu origem a um pluralismo jurídico em Moçambique. Além da governança formal de terras, em conformidade com as disposições legais, a gestão informal da terra preencheu as lacunas. Em contraste com outras partes do mundo, em particular, alguns países latino-americanos como Venezuela e Peru, o assentamento informal em África é raramente um tipo de invasão, com desrespeito dos direitos existentes.

Nesse aspecto, Lefebvre (1999) refere que há uma ausência completa de urbanização. Nesta hipótese, a expansão da cidade e da urbanização faria desaparecer o campo, o que parece ser inadmissível.

Na maioria dos casos, a expansão da cidade em direção a zonas rurais é acompanhada pelo mercado informal da terra, embora seja importante notar que nas zonas urbanas ela, raramente, constitui uma continuação de práticas tradicionais. No entanto, nas zonas rurais houve uma tendência para considerar a posse da terra costumeira como referindo-se aos direitos das comunidades ao uso de terras por um grupo de pessoas que partilham a mesma identidade cultural. Neste caso, os chefes, ou outros titulares de cargos tradicionais, seriam responsáveis pela atribuição de direitos de uso de diferentes tipos de parcelas de terras a cada família, de uma forma ou de outra, mas, geralmente, sem poder de alienação dessas terras.

Até aqui, em países em desenvolvimento de renda média como se referem Ribeiro & Junior (2016), ou de “desenvolvimento nacional-dependente”, como considera o Bresser-Pereira (2006), o Estado busca induzir o sistema de gestão da terra, visando não apenas à produção agrícola, como também à ocupação espacial de forma regrada. Desse modo, o Estado busca controlar o rumo do crescimento de maneira que um dia possa tomar conta do processo de planejamento, criando sua própria trajetória de acordo com o crescimento urbano e territorial, como demonstra de forma clara a proposta do uso do solo do distrito.

Para Christian Topalov, há de fato uma contradição, uma vez que cada um dos elementos do sistema que constitui a cidade é um processo autônomo, que tem como sua base um objeto imobiliário que é um produto e que circula de uma forma independente dos outros. Alguns desses itens são mercadorias produzidas pelo capital, visando ao lucro (TOPALOV, 2006, p. 9).

Os resultados empíricos atuais indicam tendências diferenciadas de concentração populacional, segundo a faixa de renda. Tais resultados expõem a situação dicotômica de que tendências de formação de zonas de menos desigualdades podem se associar a mais desigualdades, se for avaliado o conjunto regional e espacial. Tendo em vista que a possibilidade de acesso de uma moradia está subordinada ao nível salarial, o Estado faz escolhas para seus investimentos, em bens e serviços coletivos, nos lugares da cidade onde estão os segmentos populacionais de maior poder aquisitivo. Ou por outra, tais lugares poderão ser vendidos e ocupados por estes segmentos, pois, na lógica do poder público, é preciso valorizar as áreas.

Assim sendo, os lugares de pobreza, mais afastados e densamente ocupados, vão ficando no abandono, trazendo consigo questionamentos muitas vezes sem respostas, do tipo: será que a cidade cresce desordenadamente porque lhe falta planejamento? Ou será que o Estado, subjugado pelas classes dominantes, é neutro ao planejar seus investimentos?

O abandono do investimento em planejamento urbano, nos lugares mais afastados dos centros urbanos, possibilita a expansão urbana, por meio de práticas neo-consuetudinárias de gestão da terra, cria problemas adicionais de planejamento urbano e de prestação de serviços, devido à sua natureza espontânea, descentralizada e desordenada. Deste modo, surgem as subdivisões informais da terra que tendem a gerar um padrão espacial fragmentado e difuso de crescimento urbano.

Do ponto de vista do planejamento de serviços e infraestruturas urbanos, tal padrão é um pesadelo, pois o custo de introdução de sistemas de estradas, água e energia, e de outros serviços urbanos é maior do que o necessário em extensões urbanas planejadas. Além disso, o custo é acrescido uma vez que terão que construir casas e

estabelecer demarcações de terrenos. No entanto, essas franjas de zonas rurais podem oferecer oportunidade para uma urbanização gradual dos meios de subsistência e estilo de vida rurais.

3. CONTEXTO HISTÓRICO, POLÍTICO-ADMINISTRATIVO E JURÍDICO DE MOÇAMBIQUE.

3.1. Abordagem jurídica e social em torno do acesso, uso e aproveitamento da terra em Moçambique

Neste capítulo, busca-se compor um quadro geral da historiografia moçambicana relacionado com os padrões do uso e aproveitamento de terra, focando em conceitos que, de certa forma, procuram explicar o atual processo de insegurança de posse de terra. Dentre os agentes modeladores do espaço urbano, destacam-se os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e o grupo dos excluídos.

A partir da localização geográfica de Moçambique, que se situa na costa sudeste da África, limitando-se ao norte com a República Unida da Tanzânia, a Oeste pelo Malawi, Zâmbia, Zimbabwe, Suazilândia e República da África do Sul; ao sul faz divisa com África do Sul e, na faixa Leste, o país é banhado pelo Oceano Índico, numa extensão de 2.515km (conforme a figura 1). Essa condição configura um espaço vital tanto para Moçambique, assim como para os países vizinhos, situados no interior, que só têm acesso às vias oceânicas por meio dos portos moçambicanos. Com uma superfície de 799.380Km², o país é constituído por onze Províncias⁸, nomeadamente: zona norte (Cabo Delgado, Niassa e Nampula); zona centro (Zambézia, Tete, Manica e Sofala) e zona sul

⁸ Após a separação de Maputo-província da cidade de Maputo, em 1998, está pendente a atualização no mapa de Moçambique, que continua sendo representado por dez províncias, no lugar de 11.

(Gaza, Maputo Província e Maputo Cidade). O país possui um total de 128 distritos, com seus respectivos postos administrativos, localidades e povoações.

Figura 1: Mapa da África e enquadramento regional de Moçambique



Fonte: ATLAS 2010.

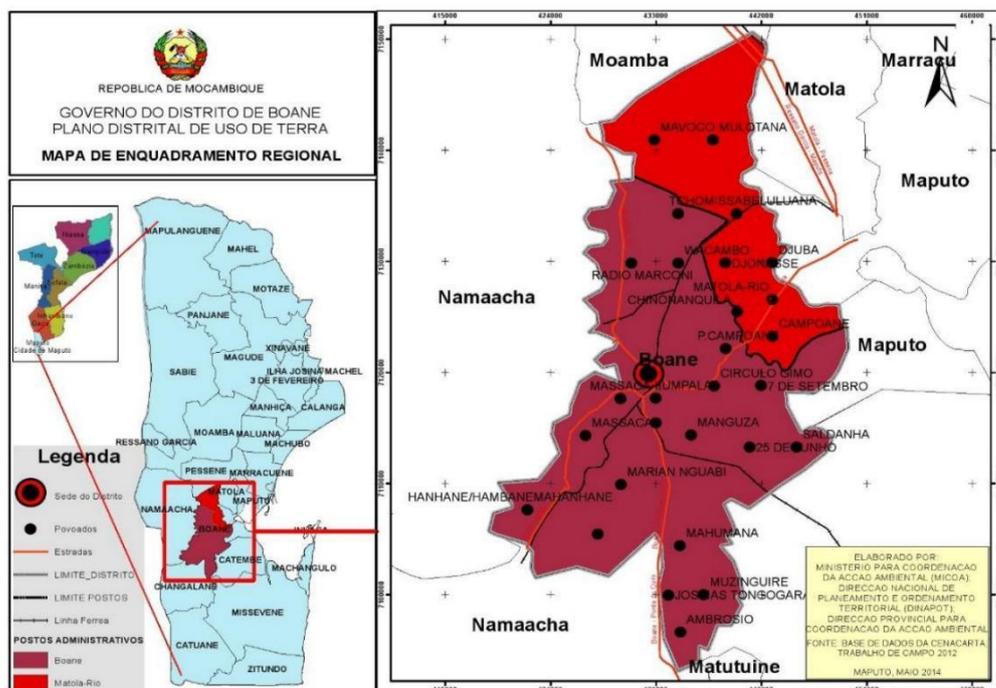
Segundo o mapa acima, Moçambique localiza-se na costa sudeste do continente africano, com um clima tropical e a estação seca mais prolongada, estendendo-se de abril a março, enquanto as chuvas mais intensas concentram-se no período entre dezembro e fevereiro, registrando uma precipitação média que varia de 400 mm até 2000 mm (INE 2008). A flora é do tipo denso, aberta e savana, rica em animais de grande, médio e pequeno portes, além de possuir várias espécies de madeiras preciosas do tipo exportação. Os rios, lagos e o mar são ricos em peixes, crustáceos e outros frutos do mar, além de possuir uma quantidade enorme de sal marinho, que abastece as províncias do interior e os países do hinterland.

O território apresenta três tipos de relevo: as planícies que ocupam cerca de 40 % do território, a região planáltica que parte dos 200 metros a 1000 metros de altitude,

situada basicamente entre o centro e o Norte, com uma extensão de 43 % do território; os grandes planaltos e montanhas situam-se no interior do país e ocupam cerca de 13 % da área total, cujos pontos mais elevados são o Maciço de Massururero, na escarpa de Manica e Sofala, com 2.436 metros de altitude, a serra de Gorongosa com 2.000 metros de altitude e Namúli, na cadeia de Chire Namúli, com 2.419 metros de altitude.

O distrito de Boane localiza-se no extremo Sul da província de Maputo. A sua sede está a 30 km da Cidade de Maputo e 20 km da Cidade da Matola, entre a latitude de 26°02'36" Sul e Longitude de 32°19'36" Leste. Ao Norte, faz fronteira com o distrito de Moamba, a Oeste e Sudeste com o distrito de Namaacha, ao Sul e Sudeste com o distrito de Matutuine e a Leste com o Município da Matola. Foi elevado à categoria de distrito de 1ª classe, em abril de 1987, pelo decreto Lei nº 9/87, e elevado a Vila pela resolução nº 9/87 de 25 de abril do Conselho de Ministros. Mais tarde, a Vila foi elevada a município em maio de 2013. A Figura 2, abaixo, representa o enquadramento regional do distrito de Boane na província de Maputo e o respectivo limite geográfico. Apesar de não existir Mapa atualizado dos usos e ocupação do solo, o serviço de cadastro distrital socorre-se aos mapas dos períodos anteriores, que muitas vezes não refletem a realidade atual de ocupação do solo. Esta situação tem implicações bastante sérias no processo de ordenamento do território em nível nacional. Os dados preliminares da pesquisa de campo demonstram como a falta de mapeamento das áreas de ocupação espontâneas podem trazer conflitos de sobreposição de atribuição de um espaço para diferentes pessoas.

Figura 2: Mapa de enquadramento regional do Distrito de Boane em Moçambique.



Fonte: Cenacarta 2014.

Até 1895, os territórios que hoje fazem parte do distrito de Boane faziam parte da Chefatura Matola. No século XIX, os Guambe, família originária de Beleluane, foram objeto de ataque dos Nguni⁹, que invadiram Moçambique, tendo-se misturado com as etnias locais. Dos costumes dos Nguni o povo local adquiriu, dentre outros, a arte de criação de gado, que tem um forte valor socioeconómico na região. Após a construção da linha férrea que atravessa Boane, os colonos, ao chegarem na região, buscando informar-se sobre o nome da região, questionaram o Sr. Mboene, cidadão muito popular na região. Equivocadamente, ele teria respondido dando o seu próprio nome “*Hi mine Mboene*”, o que levou os Portugueses a designar a zona de “Boane” (MAE, 2005, p. 7).

Historicamente, a população do Distrito de Boane é originária das migrações Bantu que teriam ocorrido há cerca de um milénio e que se foram operando em vagas sucessivas, a partir de África Central, dando origem aos Tsongas¹⁰ que se instalaram no Sul de Moçambique. Em seguida, espalharam-se por todo o território, até o Rio Save,

⁹ São povos oriundos dos grandes lagos que foram se fixar na região sul de África.

¹⁰ Povos que habitam áreas de África do Sul e de Moçambique

habitando em aldeamentos dispersos e dedicando-se como atividade principal à caça e pesca.

A administração era descentralizada e os casamentos entre primos eram estritamente proibidos. Acredita-se que esta proibição incentivava a criação de laços com outras aldeias, visto que um dos problemas dos Tsongas era como fazer a integração de sua aldeia dispersa pelo território. Após o estabelecimento dos Portugueses em Delagoa Bay, no século XV, os Tsongas passaram a atuar como intermediários no comércio de marfim com os Zulos (MAE, 2005, p. 7).

O distrito passou a ter um conceito territorial e administrativo essencial à programação de atividade econômica e social e à coordenação das intervenções das instituições nacionais e internacionais. Portanto, cabia ao Distrito avaliar o potencial e o seu grau de sustentabilidade, bem como o nível de ajustamento do aparelho administrativo e técnico às necessidades do desenvolvimento local (MAE 2005, p. 2).

Embora a relação entre crescimento populacional e urbanização espacial não seja linear, pode-se dizer que a taxa do crescimento populacional no Distrito e na área urbana da Vila de Boane manteve-se reduzida em relação às áreas rurais, pelo menos até 1997. A partir dos finais da década de 1990, começaram a surgir sinais de crescimento econômico no distrito, com o registro de grandes projetos de impacto nacional. Dentre eles, merecem destaque a construção da Indústria e Fundação de Alumínio Mozal, em 1998, que atraiu outras empresas e indústrias nacionais e estrangeiras para o complexo do Parque Industrial de Beleluane no distrito de Boane.

3.2. Autoridades tradicionais no processo de validação da posse da terra

No caso de autoridades, o termo tradicional representa uma oposição ao legal, ou ao regido pela lei, seja ela a Lei de Terras ou a Política Nacional de terras, ou ainda a legislação urbanística, sendo a expressão propriamente definida muitas vezes pelas práticas costumeiras.

Independentemente das diferenças que existem de região para região, as autoridades tradicionais estão presentes em quase todo o continente africano e detêm uma enorme importância para as comunidades. De acordo com Cuahela (1996), a sua importância é tão grande nas comunidades que acaba por ser um fator de valorização cultural e consolidação da própria unidade nacional. A legitimidade do chefe tradicional é assentada na linhagem. Os membros de uma linhagem têm o mesmo antepassado em comum e ocupam o mesmo espaço geográfico. O chefe tradicional ascende à linhagem dos primeiros que chegaram e dominaram o território, daí sua legitimidade, aceita por todos na comunidade (MONTENEGRO, 2013). Consequentemente, as demais reconhecem a legitimidade da linhagem que ali primeiro chegou e a respeitam.

Foi um primeiro grupo que teve seus filhos nascidos no território, assim como seus mortos ali enterrados, o que lhes dá uma ligação forte com a terra. Sobretudo, para uma sociedade predominantemente agrícola e bastante religiosa, este fato é muito relevante. Apesar de ser a forma mais comum de aparecimento e legitimação pela comunidade do poder tradicional, há outras maneiras de legitimar o poder do chefe que nem sempre se pautam nesta anterioridade na ocupação do espaço físico (CUAHELA, 1996).

As sociedades a que se reportam os chamados poderes tradicionais, pela sua diversidade (não se poderia falar de um poder tradicional), são sociedades linhageiras¹¹ cuja organização social é fundada no parentesco e cujo substrato filosófico-religioso se baseia no culto dos antepassados. Em situações em que uma comunidade linhageira se impõe a outra por via da anterioridade da ocupação do território e das relações que vão estabelecendo, gera-se um poder político que é justificado como um privilégio herdado dos antepassados da linhagem dominante. Isso favorece a criação de uma “classe” aristocrática cujo poder político assenta-se no parentesco e na religião.

Carla Montenegro diz que os chefes de linhagens detêm o poder tradicional dentro do mundo sociopolítico da autoridade tradicional porque, simbolicamente, estabelecem

¹¹ Trata-se de sociedades formadas por federações de grupos de descendência unilinear, com posse de um segmento territorial ligado a cada subgrupo.

uma relação permanente entre vivos e mortos. Portanto, é daí que advém sua legitimidade e seu estatuto sagrado, aceito por todos na comunidade. Dessa maneira, só a comunidade pode retirar, caso ache necessário, essa legitimidade (MONTENEGRO, 2013, p. 12).

Para os moçambicanos, as cerimônias são práticas que contribuem para a manutenção do equilíbrio nas comunidades. Só aos chefes tradicionais cabe o direito de solicitar, realizar ou dirigir tais cerimônias. Apesar de que cada linhagem ou família possa realizá-las, quando o assunto é de interesse de toda a comunidade este direito cabe apenas ao chefe de linhagem. Variando quanto ao tipo ou à forma da sua realização, as cerimônias mais comuns nas comunidades, a exemplo da comunidade moçambicana, são as seguintes: de inauguração de uma época agrícola; de caça organizada; de intervenção aos mortos para que ajudem ou encontrem solução de problemas que atingem a comunidade e de pedidos de chuvas (CUAHELA 1996; FLORÊNCIO, 2003).

Em algumas regiões do país, tais cerimônias contam com a colaboração de médiuns, ou de um adivinho, curandeiro, dentre outros. Entretanto, para a realização e direção de cerimônias, a condição primordial é a legitimação, pois sem ela nenhuma cerimônia possui, de fato, validade. Como refere Cuahela (1996), nem sempre o mais importante são os resultados, mas o significado simbólico que estas cerimônias possuem para a sua comunidade. Portanto, segundo Pacheco (2002), o poder tradicional caracteriza-se pela inexistência de uma separação distinta entre o político e o religioso, apesar de tornar-se aparente quando se trata de “chefes administrativos”, como veremos a seguir. O poder tradicional também se caracteriza por ser autocrático, podendo decidir de forma arbitrária sobre as mais diversas questões. Não existe separação entre poder executivo, legislativo e judicial: todos os poderes são exercidos pela mesma pessoa.

Novamente, nesse âmbito, a legislação tem gerado conflito. Talvez seja desse embate entre as formas (mesmo a legislação) moderna de dirigir o país, não mais assentados nas decisões dos grupos, tribos, comunidades, na inteiração de unificação nacional, que insere o país no mundo capitalista pós-colonial e pós-revolução que irá gerar formas organizadas, diretivas, democráticas, apropriadas e específicas para a

realidade de Moçambique. No momento atual, parece que a legislação, criada nacionalmente para aplicação local, tem gerado situações conflitantes de difícil delimitação, pois não conseguem contemplar a diversidade historicamente estabelecida. Por outro lado, a falta de unidade legislativa, localmente, e de objetivos comuns tem reforçado as diferenças entre as populações.

Estudos comparativos entre a Lei de Terra 19/97, de Moçambique, e o estudo da legislação brasileira (Lei n.º 6766 e o Estatuto da Cidade), podem auxiliar a entender como a legislação pode ser desenvolvida e adequada, para contemplar situações de populações e realidades muito diversas. É o caso do Brasil, país grande e com desigualdades socioespaciais e regionais, e Moçambique com sua grande diversidade.

3.2.1. Legislação da terra e investimentos em Moçambique

Apresenta-se aqui a legislação da terra em Moçambique, relativa aos investimentos estrangeiros e nacionais. A legislação Moçambicana suporta que a Lei é única, mas deve ter mecanismos de incorporação das várias práticas e sistemas costumeiros no País, desde que não contrariem os princípios e os direitos consagrados na Constituição da República.

A legislação nacional prevê que os investidores assumam certa responsabilidade para com as comunidades abrangidas pelo projeto. Nos casos de descumprimento de promessas feitas, as comunidades devem denunciá-los ao Governo, uma vez que é ele quem atribui o DUAT. Quando tal situação de usurpação de terra e danificação ou destruição do bem alheio ocorre, os lesados podem reclamar, para reaver suas terras, com base nos termos do artigo 1315.º CC. Do mesmo modo, os reclamantes têm o direito de serem indenizados, nos termos do n.º 1 do artigo 483.º CC, porque suas *machambas* foram destruídas.

A aceitação de um projeto numa determinada área não pode ser imposta por lei, pelo que, é ilícito ocupar terras sem o consentimento das comunidades, exceto em casos

de expropriação, em que também deve estar em causa o interesse público e que a população deve ser compensada ou indenizada.

As comunidades locais podem ter o direito de uso e ocupação e títulos coletivos, pois, a atribuição de um título, deve ser “precedida de consulta às respectivas comunidades, para efeito de confirmação que a área está livre e não tem ocupantes (MINAG, 2006). O art.º 24 da Lei de Terra estabelece que, nas áreas rurais, as comunidades locais participam na gestão de recursos naturais; na resolução de conflitos; no processo de titulação (Atribuição de título de propriedade); na identificação e definição dos limites dos terrenos por elas ocupadas.

Ao consagrar a comunidade local como um sujeito do DUAT, a Lei concede-lhe um papel muito importante na gestão da terra. Quando alguém pretende obter uma parcela de terra, é exigido o parecer da comunidade, para que diga se a parcela em questão está ou não ocupada. Só nessas condições se pode conceder ao requerente, para evitar futuros conflitos de terras. A comunidade fica alerta a pessoas estranhas que entram na comunidade e, assim, podem evitar a usurpação de terras (MINAG, 2006).

Nos termos da legislação sobre investimentos, consta no regulamento que estão excluídos os pedidos de terra destinados à construção de habitação própria. Apesar de tudo, geralmente, os conflitos surgem associados à falta de uso e aproveitamento ou descumprimento do plano de exploração.

A despeito da diversidade das instâncias que, no âmbito local, possam gerar conflitos, o destaque aponta para os tribunais comunitários, que se encontram no limiar entre as instâncias locais e as estruturas judiciais. Os tribunais comunitários foram criados pela Lei 4/92 n.º 2 de 6 de maio, que se seguiu à reforma da organização judiciária, concretizada pela lei Orgânica n.º 10/92 de 6 de maio dos Tribunais Judiciais. Essa Lei foi emanada no âmbito da Constituição de 1990 que introduziu o multipartidarismo e reconheceu sem reservas os direitos políticos, estabelecendo o princípio da estrita legalidade.

Por outro lado, a lei que cria os tribunais comunitários reconhece que as experiências recolhidas por uma justiça do tipo comunitário no país apontam a

necessidade da sua valorização e aprofundamento, tendo em conta a diversidade étnica e cultural da sociedade moçambicana.

3.2.2. Acesso e posse de terra

Os tipos de acesso à terra que ocorrem em Moçambique são dois, nomeadamente, a via formal e a informal.

3.2.3. Acesso por via formal

O acesso por via formal verifica-se em casos em que os cidadãos ou algumas entidades, nacionais ou estrangeiras interessados no acesso à terra, seguem todas as formalidades que constam na lei. Por esta via, recorre-se ao Governo Distrital ou à Vereação Municipal.

Para aquisição do Direito de Uso e Aproveitamento da Terra (DUAT) ao abrigo de uma autorização, são necessários os seguintes documentos:

- Formulário devidamente preenchido (este documento pode ser obtido junto dos Serviços de Cadastro);
- Fotocópia de BI/DIRE/Estatutos (este último, se se tratar de pessoa coletiva ou sociedade);
- Esboço de localização do terreno pretendido pelo requerente;
- Plano de exploração e/ou projeto de investimento devidamente aprovado pela entidade competente (no caso de atividades económicas);
- Ata de consulta às comunidades locais; Cópia do edital; Guia de depósito;
- Recibo comprovativo de pagamento da taxa anual.

O prazo máximo para a tramitação dos pedidos do DUAT é de noventa (90) dias. Reunidos os requisitos, o requerente submete o pedido às entidades competentes. Por sua vez, os Serviços de Cadastro submetem o pedido à entidade competente para o despacho.

Autorizado o pedido, emite-se autorização provisória, que tem a validade máxima de cinco anos para os nacionais e dois anos para os estrangeiros.

Ao final do período da autorização provisória, ou mesmo antes desse período, se o interessado assim o requerer, será feita uma vistoria para a verificação da realização do empreendimento proposto ou do cumprimento do plano de exploração, segundo o calendário aprovado. Constatada a realização do empreendimento ou o cumprimento do plano de exploração, será dada a autorização definitiva do uso e aproveitamento da terra e emitido o respectivo título.

A autorização provisória custa 600, 00 MT que equivalem a R\$50 no câmbio do dia, enquanto a definitiva custa 300,00 MT, equivalente a R\$25, além das taxas anuais. Estas últimas não são seguidas à risca pelos munícipes, em geral pelo desconhecimento das normas vigentes.

Por vias legais, o cidadão tem acesso à terra mediante um requerimento de uso e aproveitamento da terra, dirigido à administração local. Enquanto correm os trâmites legais, o cidadão deve obedecer ao tempo de espera até que seja concedida a posse. Não obstante, um dos informantes abordados teceu duras críticas a este setor, alegando a morosidade na distribuição dos terrenos. Esta situação foi a tônica entre os Munícipes, conforme relata o nosso entrevistado:

(...) Essa situação de legalidade é bastante morosa porque aqueles que deviam defender os nossos interesses em primeiro plano, primeiro beneficiam os seus parentes e nós somos os últimos da lista e mesmo assim temos que ficar uma eternidade para nos atribuírem uma pequena parcela de terra (Daniel, 2021. Entrevista realizada em 19.10.2021).

Chamam atenção certas propostas, capazes de promover conflitos sobre o processo de atribuição do DUAT. Segundo o que se constatou no terreno, a atribuição do DUAT pode levar anos, excedendo o limite máximo estipulado por lei. No caso concreto do

distrito de Boane, a situação deveu-se à suspensão da concessão de talhões 12 para habitação, em parte por conta dos conflitos de interesses entre beneficiários que já tinham pago as taxas exigidas e recebido os respectivos títulos, faltando apenas a indicação das parcelas requeridas. Não obstante, as pessoas viviam momentos de agitação, pois já se falava do projeto da construção da cidadela para o município de Boane, e as demais áreas, sob alçada do governo do distrito.

3.2.4. Acesso por via informal.

Os resultados da pesquisa mostram que as principais maneiras informais de aquisição da terra são: a herança, a oferta, a ocupação de boa-fé e a compra e ou troca.

Na titularização do direito de uso e aproveitamento da terra, o Estado reconhece e protege os direitos adquiridos por herança ou ocupação de boa-fé, salvo quando há reserva legal ou se a terra tiver sido legalmente atribuída a outra pessoa ou entidade. Ao referir que a herança foi deixada pelos progenitores e partilhada pela sua descendência, nem sempre assegura o usufruto da herança. Por exemplo, o afilhado pode usufruir a herança do Padrinho por afinidade, esta condição nos remete à oferta.

O Direito de Uso e Aproveitamento da Terra é igualmente adquirido por ocupação por pessoas singulares, coletivas e comunidades locais, desde que estejam constituídas ou registradas na República de Moçambique. Segundo as normas e práticas costumeiras, é necessário que não contrariem a Constituição, pois, quando a ocupação é ilegal é passível de sanções.

Para a ocupação por pessoas singulares nacionais que, de boa-fé, estejam a utilizar a terra há pelo menos dez anos, no caso dos estrangeiros, eles devem residir há pelo menos 5 anos no território Moçambicano.

A via de compra consiste na negociação direta entre o proprietário e o comprador. Esse fato é deveras predominante na medida em que permite que o requerente tenha

12 Lotes de terra

descontos. Apesar de não ser uma prática comum, a modalidade por via de troca tem acontecido.

Durante o processo de atribuição do DUAT, que permite o uso da terra por cidadãos estrangeiros em Moçambique, há queixas de que as comunidades rurais muitas vezes não são consultadas. Em alguns casos, a terra chega a ser vendida aos estrangeiros ou a indivíduos com posses, em detrimento dos residentes. Segundo o relato de um dos entrevistados:

(...) “Nós, os nativos e donos da terra, não usufruímos dos nossos direitos de acesso à terra, presta atenção quando o assunto é para atribuir a terra numa zona nova, a procura por terra vai se intensificar cada vez mais, só pelo fato de ser anunciado, acho que o comportamento dos nossos governantes quanto à proteção dos direitos dos nativos está longe de se fazer sentir, o processo de planejamento dessas novas áreas distanciou-se ainda mais da realidade da população local, com a presença de funcionários desleais ao compromisso do bem estar social dos mais carenciados (Sr. Santos Manhique, 2020. Entrevista realizada em 16.06.2020)”.

3.2.5. Conflito entre os residentes e forasteiros (não residentes)

Um dos conflitos mais comuns decorre muitas vezes quando uma pessoa que não é residente negocia o espaço com um nativo ou residente que não consultou os demais membros da família.

Para esse tipo de conflito, constatou-se que alguns cidadãos nacionais e estrangeiros negociam diretamente com a comunidade ao invés de recorrer ao município ou ao governo do distrito. Somente quando surgem conflitos é quando se toma conhecimento.

Exemplo duma situação clara é o relato do senhor Marcelino:

(...) Aqueles que não residem aqui no distrito, mas interessados em comprar o terreno, por via de amizade, acabam tendo facilidade em negociar o espaço com os próprios residentes e porque nem sempre seguem as devidas formalidades, por isso, no fim da história, entram em contradições (MARCELINO, 2021).

Na disputa pelo espaço, pessoas recorrem a todas as estratégias, conforme explica o senhor Nhaca: alguns deslocados de guerra, quando do seu acolhimento na comunidade, acabavam comprometendo-se com as mulheres nativas e constituíam famílias. Esse comprometimento seria uma estratégia de sobrevivência para assegurarem sua permanência na comunidade. Se não conseguissem adquirir a terra por via legal, esta estratégia servia para que eles conseguissem obter uma porção de terra. Para concretizar tal estratégia, seu alvo eram preferencialmente as solteiras e viúvas da comunidade.

3.2.6. Conflito entre os residentes e a edilidade

O conflito entre os residentes e a edilidade emerge no âmbito dos investimentos públicos. Quando há implementação de infraestruturas públicas, as populações que não respeitam as demarcações de terras pertencentes a reservas do Estado são surpreendidas com demolições, por ocupação ilegal. Nesses casos, nem sempre têm direito à indenização, levando a sérios conflitos.

O fato é que, quando as pessoas não seguem as formalidades na aquisição da terra, ignorando a Lei, alegando que a terra deve ser vendida porque constitui herança dos seus antepassados, haverá sempre conflitos, segundo relata o sr. Tovela:

(...) A construção das obras de grande envergadura como a ponte Maputo/Ka Tembe e as estradas que ligam aquele ponto aos Postos Administrativos da Ponta d'Ouro e da Bela Vista, no distrito de Matutuine e de Boane na província de Maputo, criou conflitos sem precedentes entre a edilidade e os nativos (entrevista realizada com o Sr. Tovela no dia 29.10.2021).

Para o entrevistado, uma dentre várias causas de conflitos de terra, registradas no distrito, tem a ver com o descumprimento do plano de exploração. Além disso, está relacionada com as fronteiras entre os espaços de terra.

3.3. As falhas ligadas à legislação do uso da terra

Embora Moçambique esteja a envidar esforços para se libertar das leis coloniais que ainda estão em vigor, muitas leis e regulamentos administrativos vigentes são discriminatórios contra numerosos grupos sociais tais como: mulheres, pessoas portadoras de deficiências e pessoas idosas, dentre outros. Esta discriminação acaba por afetar o equilíbrio nos esforços de desenvolvimento das comunidades, pois uma mesma medida é aplicada de forma diferenciada para diferentes beneficiários, com base na discriminação de sexo, de idade, de normalidade e anormalidade (FRANCISCO, 2007, p. 197). A aplicação severa das leis aos cidadãos mais fracos tem sido um eficiente meio de opressão; o contrário a isso se verifica por meio das múltiplas formas que privilegiam alguns diretamente, ou por meio de ligações pessoais apropriadas que isentam outros do cumprimento das leis.

Muitas vezes, as leis nacionais apresentam fraqueza no nível de todo o Moçambique, com o prejuízo para os vários grupos sociais, contrariando o que se pode designar por “princípio da lei”. Além disso, muitos dos instrumentos legais produzidos não são do domínio dos próprios guardiães. Para o caso de Moçambique, o diário oficial publica os instrumentos legais por meio do Boletim da República, com uma circulação limitada. Para chegar aos dirigentes localizados nos espaços territoriais mais distantes, como é o caso dos Postos Administrativos, leva-se muito tempo, podendo durar anos. Daí, a população muitas vezes não conhece os instrumentos que a protege e que protege seus recursos. Estes elementos fazem com que o princípio democrático defendido pelo liberalismo esteja ainda longe de ser realizado (FRANCISCO, 2007). Nesse caso, como acontece no Distrito de Boane, os níveis de desigualdade social são altamente visíveis, com parcelas de população a viver em extrema pobreza. Nessa realidade, encontramos o

registro de grandes desarticulações no nível de bem-estar, com um desempenho muito menos satisfatório do que nas chamadas áreas consolidadas.

Um dos resultados disso verifica-se na impunidade da corrupção material, que afeta poderosamente o desenvolvimento das comunidades. Os poderosos, sabendo que ninguém lhes vai fazer nada, desviam recursos dirigidos às comunidades do interior, para depois tomarem de assalto as áreas rurais onde a população pratica agricultura. Nessas áreas, erguem quintas, condomínios, casas de lazer, onde descansam, aos fins de semana, com amigos, enquanto se perpetuam as carências da população. A privação de direitos dos pobres e os socialmente fracos é visível quando, nas suas comunidades, interagem com as burocracias junto às quais procuram trabalho, buscam um atendimento hospitalar, ou de qualquer outra natureza junto às autoridades. Para além de enfrentarem enormes dificuldades, em busca de seus direitos, as populações pobres enfrentam a indiferença que lhes é dispensada por parte dos funcionários das instituições públicas. Nesse sentido, cabe ressaltar que o enfraquecimento do poder estatal leva a que os atores privados possam impor a aplicação de uma lei discriminatória e que viola direitos básicos individuais, caracterizando a aplicação seletiva de uma lei, enquanto outras são isentas de forma arbitrária. Deste modo, o Estado, como defensor e promotor de direitos humanos, em parceria com a sociedade civil, deveria assumir o seu papel, aprimorando os programas de combate à pobreza e promoção do bem-estar social da população (FRANCISCO, 2007, p. 199).

De modo geral, os índices de desenvolvimento de urbanização são diferenciados e determinados pelo tipo de dominação/subordinação entre os países industriais e os dependentes. Não obstante, a relação de dependência específica é diferenciada, histórica e espacialmente, em relação a cada uma das economias.

Ainda que o ritmo de crescimento urbano se assemelhe e seja até acelerado como o daqueles que se encontram no mesmo raio de distância, em relação às grandes cidades moçambicanas, não se pode explicar a urbanização do distrito de Boane a partir do processo de industrialização. Nos últimos 20 anos, o aparecimento das grandes indústrias no distrito causou impacto considerável, do ponto de vista do crescimento econômico.

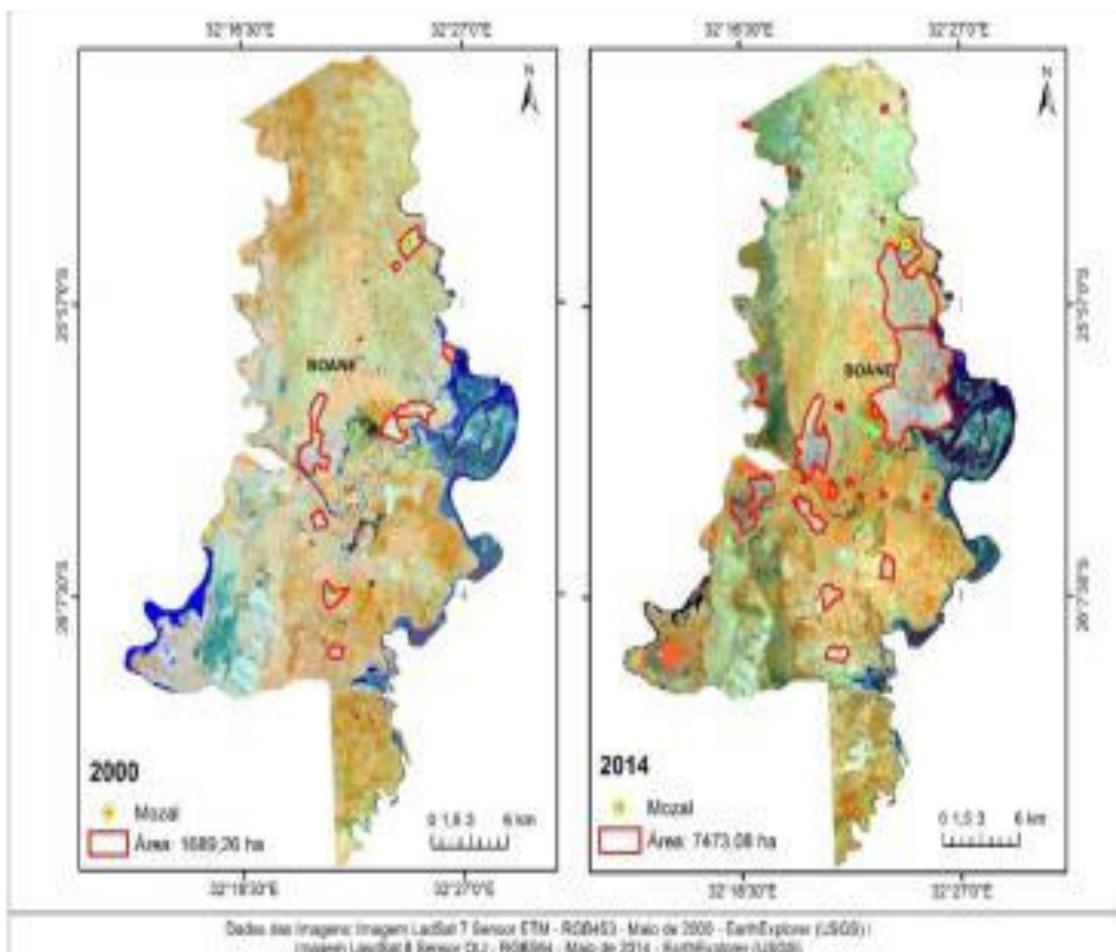
Porém, o mesmo não ocorre quanto ao crescimento urbano, visto que o grau de integração à economia local foi caracterizado por uma dominação capitalista comercial e pelo grau de investimento realizado para o desenvolvimento de uma indústria local.

A expansão urbana do distrito de Boane está associada a fatores socioeconômicos e físicos. No presente estudo, foram analisadas as imagens de sensoriamento remoto de 2000 e 2014, por se tratar da região onde se instalou a Mozal, a primeira grande indústria de produção de lingotes de Aluminum, em 1997. Junto a essa análise, foi feita a interpretação de mapas e planos de pormenores recentes, elaborados pelo município e pelo governo do distrito. Até hoje, verifica-se que o investimento realizado pela Mozal, em infraestruturas rodoviárias, continua a impactar e a influenciar o processo de ocupação espacial em torno da fábrica, principalmente após a consolidação da empresa.

Abaixo, aparecem os mapas de evolução da ocupação urbana do bairro escolhido para análise, no distrito de Boane (bairro de Beluluane onde se localiza a fábrica Mozal¹³), com o recorte temporal de 2000-2014.

¹³ Mozambique Aluminum

Figura 3: Mapas de evolução da ocupação urbana.



Fonte. Imagens Landsat 7 Sensor ETM-RGB453
maio de 2000 e maio de 2014.

3.3.1. Hierarquia dos chefes tradicionais

Entre os chefes tradicionais há uma hierarquia de importância ou subordinação de responsabilidades. Desse modo, para citar um exemplo, o chefe de uma linhagem detém maior importância que o chefe de uma família e, portanto, fica no topo da hierarquia. A seguir, veremos como se estrutura tal hierarquia, de acordo com a importância dada a cada chefe:

- Mambo: não é propriamente um Chefe Tradicional, mas o espírito religioso e político do antepassado da linhagem, onde se inspira todo o poder tradicional e que é assumido materialmente pelo Nhakawawa;
- Nhakawawa: é uma pessoa real que recebe os poderes que lhe são delegados pelo Mambo, tornando-se chefe de muitas linhagens, dentro de um território linhageiro. Fica no alto da pirâmide;
- Mfumo: assume a chefia de mais de uma linhagem dentro do território linhageiro, mas não cobre a sua totalidade, subordina-se ao Nhakawawa e cumpre suas ordens;
- Mwananfumo; é chefe de uma linhagem e é escolhido pelo Mfumo.

Muito antes da chegada dos portugueses em África e em particular em Moçambique, na região central, as etnias e tribos estavam organizadas e representadas de formas distintas. A título de exemplo, socialmente, a hierarquia das Comunidades Tradicionais Senas estava organizada de formas diversificadas. Precisamos de perceber que na subdivisão das autoridades tradicionais, existem as categorias chamadas em línguas locais (*sena*) como *Nyawkawa(Rei)*, *Nfumo* (chefe de povoação), *Tsaphanda* (gestores de terras), *Ng'anga* (curandeiro), *Nyansembe* (líder religiosa), entre outras. Como referimos acima, estas personalidades também são revestidas com o mesmo sentido político, social e cultural. Fazem parte da hierarquia dos líderes tradicionais. Geralmente, o conceito de *Nyawkawa* é usado para fazer referência a lideranças escolhidas por meio de nomeação hereditária. Sob a sua liderança direta, está um conjunto de autoridades locais: *Saphanda* (*plural, Masaphanda*)¹⁴ são gestores de terras, supervisionam as subáreas do território e são conselheiros próximos do rei; o *Mwanawantche* é porta-voz e secretário executivo do rei. Essa função tem sido atribuída ao filho de família do regulado ou filho da rainha (*Nyamaynga*) irmã mais velha do rei; *Nyacitho* é o comandante de exército, que é também chamado *Nyan'gondo* que significa (Guerreiro); *Katumike* é o mensageiro do rei que também desempenha as funções quase

¹⁴ Geralmente não faz parte da família do rei, mas presta-lhe conta. Um território pode ter vários Saphanda ou Matsaphanda (plural). Estes, por sua vez, podem nomear os seus representantes de confiança com o aval do rei, chefe tribal.

iguais às dos *Sipais ou Sipaios*, que são antigos *Achikundas* ou soldados indígenas da Índia que prestavam serviços aos ingleses e da companhia de Moçambique; *Amweni Mfumo*, (plural, Mapfumo) é o chefe de uma aldeia ou povoação, não faz parte da família do rei, mas responde diretamente às necessidades das famílias que residem na sub-região do Nyakwawa (rei).

Segundo Abrahamsson e Nilsson (1994), a estratégia do governo para uma transformação total da sociedade implicaria, entre outras coisas, na abolição das instituições do estado colonial e na transformação da divisão administrativa do país. Esse processo foi implementado em âmbito local e distrital de várias maneiras.

A primeira medida tomada foi a destituição dos administradores distritais coloniais portugueses. Entretanto, o distrito continuou a ser o nível administrativo mais baixo do aparelho do Estado e a FRELIMO¹⁵ considerava de muita importância ser representado nesse nível por pessoas que fossem de sua confiança política. Sendo assim, foram recrutados novos administradores, principalmente entre os quadros médios da luta de libertação, que era marcada por desequilíbrios regionais.

Muitos desses administradores novos foram para os distritos onde não tinham base política local e onde não se podiam fazer entender por não falarem a língua local¹⁶. Assim, a relação entre os administradores e a população foi-se enfraquecendo, visto que não podiam mostrar flexibilidade na sua relação com a situação e a população local (ABRAHAMSSON e NILSSON, 1994, p. 254).

Uma estratégia de desenvolvimento para as populações no meio rural, assim como nas periferias das cidades, tem de se preocupar fundamentalmente com a satisfação das necessidades básicas¹⁷. De acordo com Abrahamsson e Nilsson (1998), tais

¹⁵ FRELIMO, Frente de Libertação de Moçambique, um partido de luta pela conquista da independência de Moçambique e que, até hoje, continua no poder.

¹⁶ Esta colocação de administradores fazia também parte da estratégia da FRELIMO de combater o tribalismo. A utilização da língua portuguesa como língua oficial era outro componente da estratégia. A utilização das línguas locais dentro da administração era considerada como retrógrada.

¹⁷ Abrahamsson e Nilsson (1998, p. 62) diferenciam necessidades básicas das necessidades sociais. Enquanto as básicas são as que asseguram ao indivíduo sua sobrevivência, como alimentação, vestuário,

necessidades podem ser entendidas como “*as condições fundamentais para uma vida digna*”, sem significar, contudo, o abandono em outras áreas de intervenção. Só quando aquelas necessidades forem minimamente atendidas, as pessoas estarão mais motivadas a participar ativamente de atividades relacionadas às necessidades que têm a ver com a vida da comunidade. Segundo aqueles autores, são as “*necessidades sociais*”, concernentes ao bem-estar coletivo, tais como: necessidades por infraestruturas, por transporte coletivo, por saúde etc. (ABRAHAMSSON e NILSSON, 1998).

Conforme o argumento de Francisco (2007), os programas de desenvolvimento comunitário dizem respeito à necessidade de tornar os recursos locais de produção acessíveis a todos os membros da comunidade, quer dizer, é preciso que as decisões sobre a utilização e distribuição destes recursos sejam tomadas dentro da comunidade local e dentro dos parâmetros políticos e sociais da comunidade.

Atualmente, o problema de recursos parece ter sido minimizado, a partir da descentralização das verbas para a gestão do próprio distrito. Porém, há desafios que se colocam aos próprios distritos, relacionados a outras carências, aludidas no parágrafo anterior, e à falta de algumas capacidades, dentre as quais de gestão e de recursos humanos qualificados para imprimir uma dinâmica eficiente. Assim, os distritos precisam de capacitação, para que todos desenvolvam conhecimentos sobre as melhores maneiras da utilização dos recursos existentes, sobretudo os relacionados ao uso e ocupação do solo.

A existência de uma estrutura de Estado bastante burocratizada e centralizadora, fez com que as direções provinciais tivessem pouca interferência na definição das políticas setoriais sobre a terra, estudos e pesquisas sobre assuntos pertinentes dos setores e até sobre os relatórios e planos setoriais dos distritos. Esse posicionamento fez com que os órgãos centrais concentrassem a maior parte dos técnicos qualificados, muitos dos

água, alojamento, saneamento ambiental, as necessidades sociais são vistas como necessárias para a sobrevivência e o bem-estar da comunidade local, como o acesso às infraestruturas, à educação, aos serviços de saúde ou de transporte. Além destas, existem as necessidades “individuais”, que dependem das preferências de cada um e a sociedade, normalmente, não tem opiniões sobre a legitimidade delas, como os hábitos alimentares, vestuário, relações sociais etc.

quais não aceitavam ir aos distritos por falta de condições de trabalho e de alternativas adicionais de sobrevivência.

Em grande medida, isso retira a capacidade de maior competência e competitividade dos órgãos estatais, diante das ações de várias ONG's nas províncias e nos distritos, em termos de desempenho técnico e da qualidade do trabalho. Isso ocorre, dentre outras razões, devido a:

(...) “Instituições do setor público muito fraco constituem potencial para se tomarem um obstáculo ao desenvolvimento econômico, impedindo a capacidade do governo de prestar os serviços adequados e criando as condições sob as quais a corrupção e o crime pode grassar”.

3.4. Base do reconhecimento da lei de terra no Distrito de Boane

A partir do reconhecimento da Lei de Terra nº 19/97¹⁸ em vigor, foram criadas e reconhecidas três formas de aquisição do Direito do Uso e Aproveitamento de Terra (DUAT¹⁹) em Moçambique: (i) segundo as normas e práticas costumeiras - Ocupação por pessoas singulares e pelas comunidades locais, segundo as normas e práticas costumeiras. Isto significa que pessoas singulares e comunidades locais podem obter o DUAT pela ocupação baseada nas tradições locais, como herança dos seus antepassados; (ii) como resultado de uma ocupação de boa-fé – ocupação por pessoas singulares, de boa-fé, desde que estejam a utilizar a terra há pelo menos dez anos. Este tipo de ocupação se aplica apenas a cidadãos nacionais; (iii) através de autorização de pedido apresentado ao Estado, como vem estabelecido na legislação de terras. Esta é a única forma de obtenção de DUAT que se aplica a pessoas, singulares e coletivas²⁰, estrangeiras.

¹⁸ Direito de Uso e Aproveitamento de Terra, Lei nº 19/97.

¹⁹ É um regulamento consagrado na Lei de Terra que dá direitos às estruturas tradicionais para a gestão da terra local.

²⁰ Pessoas singulares. No Brasil significa pessoa física.

Como determinação da legislação nacional, o processo de atribuição do DUAT é feito mediante um pedido, através de um requerimento que é basicamente uniforme em todo o país. Contudo, o pedido é dirigido a diferentes entidades dependendo da dimensão da área pretendida (em hectares) e envolve também diferentes atores, o que abre espaço para situações de venda ilegal de terra.

O uso e aproveitamento da terra em desobediência aos princípios, diretivas e regras (que visam a garantir a organização do espaço através de um processo dinâmico, contínuo, flexível e participativo na busca do equilíbrio entre o homem, o meio físico e os recursos naturais, com vista à promoção do desenvolvimento sustentável), têm implicações na própria gestão do espaço. As ações desenvolvidas de forma desregrada causam conflitos na ocupação da terra, uma vez que essas ocupações são feitas por vezes em áreas impróprias, tendo como resultado atividades espontâneas.

A desobediência no uso e aproveitamento da terra se estende ao meio rural, de modo que vastas áreas com preferência para a prática da atividade agrícola são destinadas para construção habitacional (condomínios e residências particulares), reduzindo substancialmente a área de produção agrícola.

Para a realidade local, esse tipo de transformação gera pobreza, pois, uma vez que o distrito é basicamente agrário, apresentando as condições naturais que permitem o desenvolvimento da atividade dominante da maior parte da população. Essa atividade faz parte dos hábitos e costumes da população local e seus agregados familiares, constituindo a maior fonte de emprego e de rendimento. Segundo dados do Serviço Distrital de Atividade Econômica, o setor agrário ocupa uma área total de 43 200 ha, dos quais 20.000 há pertencem ao setor familiar o que corresponde a 9,1 % da superfície total do distrito. Assim sendo, a agricultura familiar é a atividade que ocupa cerca de 70% da população ativa, onde cada família tem em média 14ha (SDAE, 2009, p. 27).

Ainda que a agricultura seja praticada em regime de sequeiro²¹ pela maior parte das famílias, existe uma área de 5000 ha com potencial para irrigação dos quais apenas 1.300 há estão sendo explorados atualmente. O setor agrocomercial ocupa 7 000 ha para a prática da agricultura, sendo 60 % desta área em regadio. Uma área de 15.000 há é destinada à pastagem privada e comunitária (idem, 2009).

Outro aspecto, não menos importante, são as grandes movimentações populacionais que se verificaram nos últimos anos, seja pela guerra, seja pela procura de espaços para habitação que quebraram os padrões antigos sobre a utilização da terra. Contudo, isto não significa que todos os milhões de deslocados de guerra que se estendeu por 16 anos, em Moçambique, não saibam qual é “sua” terra. Por conseguinte, a tarefa a ser priorizada pelo “Estado” é a de repor a estabilidade na distribuição e utilização da terra, principalmente quando se verificam novas migrações, por um lado, dos grandes centros urbanos em direção ao meio rural, na demanda por espaços e, por outro lado, das comunidades rurais que viviam da pequena agricultura. Ou ainda das comunidades mais próximas das cidades, fornecedoras de mão de obra desqualificada para serviços gerais e domésticos, que foram se fixando em áreas onde identificaram melhores oportunidades de se inserir no meio social.

Do ponto de vista da expansão, todo este conjunto fez com que as cidades sofressem diretamente as consequências do crescimento populacional, pressionado pelo conflito armado, além de sofrer, em nível de estruturação de seu espaço interno, muitas transformações. O rápido crescimento populacional gerou a procura por espaço, ao mesmo tempo que o crescimento territorial das cidades estava restrito a um determinado nível, com o agravante de que ficava impossível percorrer a pé as distâncias entre locais de moradia e trabalho. Como afirma Sposito (1988, p 55), o ritmo do crescimento populacional não foi acompanhado pelo crescimento territorial. Paralelamente a isso, em alguns países desenvolvidos, o modo de produção capitalista já tornara a terra também uma mercadoria, o que significa que o acesso a uma parcela do espaço das cidades

²¹ Sequeiro é uma técnica agrícola para cultivar terrenos onde a pluviosidade é reduzida. A expressão sequeira deriva da palavra seco e refere-se a uma plantação em solo firme, com vegetação de clima seco.

estudadas na presente pesquisa estava mediado, pela compra ou aluguel de terrenos, com construções ou não. Como consequência disso, houve um grande adensamento.

É imprescindível a articulação de planos de ordenamento do território, até porque estão embasados na aliança entre os vários grupos e estratos sociais, em diferentes esferas. Em Moçambique, no processo de uso e aproveitamento da terra, percebe-se uma diversidade de atores, dentre os quais está a sociedade, o governo, as ONGs e os agentes econômicos em diferentes escalas e tipos. Tais atores e agentes formam parcerias público-privadas que procuram estabelecer ações conjuntas, para determinar a melhor maneira de aquisição de terras. Assim, a ausência de articulação dos planos de ordenamento do território propicia a ocupação desregrada do uso e aproveitamento de terra, uma situação que se vive na maior parte das cidades e vilas moçambicanas, resultando na alteração de uso e ocupação.

Como foi explicado até aqui, não é primordialmente a ocupação desregrada que gera os conflitos de terra, mas sim, a falta de planejamento da própria terra. Esta constatação aflorou ao longo de uma entrevista com os técnicos do serviço distrital de planejamento, de infraestrutura e de atividades econômicas, realizada no dia 17 de setembro de 2020, sobre o porquê do elevado índice de conflito do uso e aproveitamento de terra no distrito de Boane. Na sequência, a análise dos relatórios distritais dos setores responsáveis pelo planejamento da terra revelou a falta de regulação do uso da terra e dos projetos urbanísticos, de gestão ambiental e saneamento. Isso constitui preocupação das autoridades governamentais e suscita debates em nível nacional. Com tais debates, busca-se corrigir o atual cenário de desordem na ocupação espacial, de forma a garantir uma melhor organização e planejamento físico dos bairros, considerados a unidade territorial básica de urbanização.

Em Moçambique, a distribuição da terra e sua regulação são vistas com urgência e de extrema importância. Do ponto de vista tradicional, apesar de não existir nenhuma forma de propriedade privada da terra, no verdadeiro sentido da palavra, cada família camponesa tem o direito de utilização da terra, cuja tradição de transmissão é feita por herança ou por declaração oral.

Pouco a pouco, foi ficando claro que a estratégia do governo para o meio rural não podia dar resposta às expectativas que a população tinha em relação aos resultados propostos pelo Estado, após a independência. Dessa maneira, criou-se uma resistência à modernização e às propostas governamentais, que perderam o seu poder de influência, enquanto as populações conscientizaram-se da falta de segurança em relação à propriedade da terra.

Paralelamente, a falta de ordenamento territorial, associado a programas que deveriam ser exclusivamente da responsabilidade do Estado, originou o processo de segregação dos bairros. Segundo o Jornal “Notícias” (de 15 de maio de 2013), em Moçambique, 500 mil pessoas vivem em áreas ambientalmente protegidas e de conservação, que correspondem a 120 mil quilômetros quadrados, ou seja, a 25% da superfície do país. A Constituição da República atualmente, em vigor, limitou-se a reafirmar a opção da Constituição de 1990 de abandonar a linha explicitamente radical da Constituição de 1975, que era a favor da estatização dos meios de produção. Não obstante, manteve o intervencionismo do Estado na economia, insistindo no monopólio estatal sobre a terra (FRANCISCO, 2012, p. 131). Em outras palavras, essa ação inibe a ocorrência da venda da terra, bem como da sua hipoteca, prevista na Constituição da República.

No contexto atual em que se encontra a Constituição da República, a ausência de alternativas pode proporcionar condições para um ambiente de negócios restritivo, excludente da maioria da população e contra o desenvolvimento de uma economia de mercado formal. Atualmente, o risco do retorno do mercado como principal mecanismo de coordenação coletiva do uso e aproveitamento da terra é iminente, embora o mercado informal e o mercado formal da terra promovam o duplo movimento de deslocamentos espaciais das camadas mais desfavorecidas (ABRAHAMSSON e NILSSON, 1994, p. 243). Por esta razão, alguns autores reivindicam a maior regulação do mercado da terra, com posição definida pelo Estado sobre a questão.

A afirmação da terra como “propriedade pública” tem permitido que o mercado se estabeleça sem regras e que a área urbana e rural se organize e se desorganize ao sabor

dos diferentes eventos políticos, econômicos e sociais, onde o mercado aproveita as brechas para agir. Do outro lado, e apesar das declarações do Estado e da legislação existente, ficam as populações e o ambiente natural, sem regramentos que possam de maneira clara e eficiente argumentar em seu favor: as populações são deslocadas, abandonadas, excluídas e, no limite, forçadas a abandonar suas terras nativas e práticas tradicionais. Dessa maneira, os agentes imobiliários e as classes média e alta aproveitam para realizar seus investimentos imobiliários, valorizando as áreas adquiridas onde, a cidade, o bairro e as casas vão sendo construídos em função do lucro obtido nos investimentos.

Leonardo Benévolo (2005), caracteriza este tipo de ambiente como sendo uma “cidade liberal”, “onde ambiente desordenado e inabitável resulta da superposição de muitas iniciativas públicas e particulares, não reguladas e não coordenadas”.

3.5. O regime jurídico do acesso à terra

A legislação moçambicana sobre a terra reúne suficientes disposições jurídicas em defesa do direito de uso e aproveitamento da terra como meio universal de riqueza. O princípio constitucional de que a terra e demais recursos naturais devem permanecer propriedade unicamente do Estado continua válido, do ponto de vista tanto da defesa dos direitos de acesso à terra, como da sua utilização eficiente e eficaz. Entretanto, admite-se a possibilidade de que a Lei da Terra venha a precisar de clarificações ou alterações meramente pontuais, visando a minimizar interpretações indevidas e divergentes do espírito da Constituição da República de Moçambique (CRM) em vigor. Embora a CR e a Lei da Terra reafirmem, de forma inequívoca e explícita, a proibição da venda, hipoteca, penhora e qualquer outra forma de alienação da terra, a força do mercado é uma realidade nos dias de hoje, sendo insensato que as instituições públicas ignorem e rejeitem sua existência (BOUCHER et al. 1995; BRUCE 2007; FRANCISCO, 1987).

A manutenção do monopólio estatal da terra não constituiu impedimento à materialização da Constituição do Estado democrático de direito e de uma economia de mercado inclusiva. Porém, o fato de que a Constituição não singulariza o arrendamento

no conjunto de proibições, deveria ser usado como porta de entrada para seu reconhecimento, sem, no entanto, pôr em causa o princípio fundamental de que a terra é propriedade única e exclusivamente do Estado.

O regime jurídico do acesso à terra em Moçambique tem como fundamento e limite, em primeiro lugar, a disposição 109 (relativa à propriedade do Estado sobre a terra), o artigo 110 (relativo ao uso e aproveitamento) e o artigo 111 (relativo à proteção dos direitos adquiridos por heranças ou ocupação da terra), todos contidos na Constituição da República de 2004.

Em segundo lugar, a Lei nº 19/97, de 1 de outubro (LT), estabelece os princípios básicos ou mínimos a observar em matéria de acesso à terra, quer se trate de terra rural ou urbana. Em sociedades majoritariamente rurais, como a moçambicana, além de constituir a fonte primeira de subsistência das famílias, a terra tem um valor e significados sagrados determinados. Por um lado, isso se dá pelos laços ancestrais e, por outro lado, pelo poder que a terra confere a quem é, legal ou tradicionalmente, o legítimo responsável pela sua gestão. As normas de reciprocidade enraizadas e partilhadas pelos indivíduos envolvidos na relação com a terra, através do cultivo, produção, habitação ou culto aos ancestrais, criam uma certa ordem e estabilidade, que harmonizam a convivência em sociedade e facilitam a aceitação das normas e a configuração do poder, estabelecidas pela organização do espaço (MANDAMULE, 2015, p. 6).

Moçambique faz parte dos países que adotaram um regime de dualismo jurídico, sobretudo no que concerne à gestão dos recursos naturais, ainda que antecedido por períodos de práticas administrativas excessivamente centralizadas. De fato, a independência nacional em 1975 e o aparecimento da “1ª república” no mesmo ano (Constituição da República Popular de Moçambique) trouxeram consigo a nacionalização de todos os recursos naturais, incluindo a terra, transformando-a em propriedade estatal.

A atual Lei de Terras (Lei nº 19/97 de 1 de outubro) foi aprovada em 1997 e entrou em vigor em janeiro de 1998, após um enorme trabalho de auscultação levado a cabo por organizações da sociedade civil junto às comunidades locais, num processo considerado

por muitos dos mais democráticos até então vividos no país. Esta lei prevê as seguintes formas de acesso à terra:

- pelo reconhecimento da ocupação ²² segundo normas e práticas costumeiras;
- por ocupação de boa-fé; e;
- por meio da autorização do Estado a um pedido de uso e aproveitamento da terra.

No acesso à terra por ocupação, segundo as normas e práticas costumeiras, tem-se como base os laços que ligam a linhagem ou segmento de linhagem a um determinado território. Assim, considerando o caráter sagrado e inalienável da terra no meio rural, qualquer venda, doação ou transmissão de terrenos não efetuada de acordo com os usos e costumes tradicionais, constitui uma violação grave dos princípios comunitários locais e é motivo de contestação e até exclusão. Já a ocupação por boa-fé pressupõe que as pessoas singulares nacionais estejam a utilizar (habitação ou produção) a terra há pelo menos dez anos. Só nesta condição, elas poderão adquirir o direito de uso e aproveitamento sobre as terras que ocupam.

Outro mecanismo de acesso à terra é por via da autorização dos pedidos de uso e aproveitamento da terra feitos pelos interessados (nacionais e estrangeiros), aos quais o Estado pode responder através da emissão de um título escrito, dito Direito de Uso e Aproveitamento da Terra (DUAT), autorizando a utilização e exploração da área solicitada. O DUAT é emitido pelos Serviços de Geografia e Cadastro, quer em nível central ou local, após consulta às comunidades e parecer das autoridades administrativas locais, com o objetivo de confirmar a existência, ou não, de ocupantes na área pretendida e evitar conflitos futuros.

²² Por “ocupação” a Lei de Terras (19/97 de 1 de outubro) entende a forma de aquisição de direito de uso e aproveitamento da terra por pessoas singulares nacionais que, de boa-fé, estejam a utilizar a terra há pelo menos dez anos, ou pelas comunidades locais.

Nos casos em que a área solicitada se destina ao desenvolvimento de atividades econômicas, o DUAT exige a apresentação de um parecer técnico, emitido pelos serviços responsáveis pela atividade econômica que se vai desenvolver, e um plano de exploração que inclua, para além da identificação do requerente (pessoa singular ou coletiva), a localização e dimensão do terreno requerido, uma descrição das atividades a serem desenvolvidas e um comprovativo do pagamento das taxas referentes à autorização provisória. O objetivo do plano de exploração é garantir que os requerentes têm capacidade para explorar as áreas pretendidas, olhando, sobretudo, para as atividades, as garantias financeiras e a calendarização apresentadas (MANDAMULE, 2015).

Em caso de aceitação do pedido de DUAT, uma autorização provisória é emitida, com duração de 5 anos para os nacionais e 2 anos para os estrangeiros. Após o cumprimento do plano de exploração, uma autorização definitiva é emitida²³, com duração de até 50 anos, susceptível de renovação, por igual período, mediante apresentação de um novo pedido pelo requerente²⁴.

Para além das provas escritas, a Lei de Terra moçambicana reconhece a importância e validade das práticas costumeiras de acesso à terra, permitindo, inclusive, a existência de DUATs comunitários, ou seja, direitos de propriedade registrados em nome da comunidade e não em nome individual. Os membros das comunidades locais podem obter títulos de uso e aproveitamento da terra individualizados, sendo condição que estes se desmembrem do terreno das áreas da comunidade de que faziam parte, significando que os DUATs comunitário e individual não se sobrepõem.

²³ Nas áreas que não correspondem às autarquias municipais, compete aos Governadores Provinciais a aprovação de pedidos de uso e aproveitamento da terra de áreas cujo limite máximo é de 1.000 hectares. Já os pedidos de uso e aproveitamento para áreas compreendidas entre 1.000 e 10.000 hectares ou que ultrapassem os 10.000 hectares são autorizados pelo Ministro que superintende a área da Agricultura e Pescas e pelo Conselho de Ministros, respectivamente (art.º 22, lei 19/97 de 1 de outubro). O prazo para obtenção do DUAT é de 90 dias, no máximo, embora, em termos práticos, este se estenda por muito mais tempo, condicionando os investimentos e as atividades dos requerentes

²⁴ De acordo com a Lei de Terras (art. 18), o não cumprimento do plano de exploração ou projeto de investimento nos prazos estabelecidos, sem apresentação de nenhuma justificação, leva automaticamente à extinção do DUAT e à reversão das terras para o Estado, ainda que o titular tenha pagado todos os impostos.

3.6. Ocupação da terra

Segundo Araújo (1999, p. 175), as cidades em Moçambique são classificadas em áreas urbanas, suburbanas e periurbanas. Essas três realidades existentes dentro do espaço da cidade são designadas e usadas de forma diferente, quer no seu conceito, quer no espaço. Por isso, seus limites e análises variam de documento para documento e de autor para autor.

O processo de expansão e ocupação do solo urbano nas cidades, distritos e vilas de Moçambique tem se caracterizado pela urbanização não programada pelo Estado. Esta urbanização é justificada pela dificuldade dos governos locais de atuar em loteamentos irregulares ou ilegais das áreas públicas e privadas, dos assentamentos, por conta da falta de continuidade dos programas rotativos de política dos governos e à dificuldade de emissão do Direito do Uso e Aproveitamento de Terra (DUAT) de forma individual em ocupações coletivas. Esse processo agravou-se após o fim do conflito armado, em 1992, onde a maior parte da população que vivia nos centros urbanos era oriunda das zonas rurais ameaçadas pela guerra. Naquela altura, as cidades estavam preparadas para um determinado número de habitantes. Porém, devido à demanda do espaço urbano, a população viu-se obrigada a deslocar-se em direção à periferia da cidade para áreas suburbanas e rurais, constituindo assentamentos informais e irregulares, sem o acompanhamento prévio na estrutura de organização do espaço.

A urbanização dessas áreas não tendo sido prevista no plano do Estado, o governo não as priorizou. Em vez disso, priorizou a recuperação da economia e das infraestruturas destruídas pela guerra, nas áreas do conflito armado, de forma a atrair a população às suas zonas de origem. Esse programa redundou em fracasso, pois a maior parte da população, oriunda dessas áreas, já tinha fixado suas residências nos centros urbanos, constituindo suas famílias, com melhores oportunidades de emprego, educação, saúde etc.

Como resultado do crescimento populacional, induzido em ambas as vertentes pela estabilidade política do país, a migração intensificou a procura de novas áreas de ocupação e exploração habitacional. Esse movimento resultou na saída em massa da

população pobre, que vivia em condições extremas de pobreza, para regiões distantes à procura de novos espaços para a sua inserção, resultando em ruptura da coesão social²⁵. O processo de saída da população de forma involuntária veio dar lugar à renovação do espaço urbano e do meio rural, num ambiente de insegurança de posse da população de baixa renda.

A estratégia de marketing lançada pelos agentes imobiliários, incentivando que “a melhor qualidade de vida está em morar no condomínio X e Y”, reforçou a ideia e a necessidade de ocupação das áreas suburbanas e do meio rural. Nessas áreas, a aquisição de maiores espaços é mais fácil, uma vez que tais áreas são desprovidas dos serviços básicos. Portanto, é fundamental ter em conta que a terra é um bem finito e que as relações sociais, culturais e produtivas se alteram continuamente em função do crescimento da população, do desenvolvimento das instituições, da evolução da sua cultura técnica e material e do melhoramento das infraestruturas.

A análise que se pode fazer é a seguinte: Moçambique tem uma superfície de cerca de 800.000 quilômetros quadrados, ou 80.000.000 de hectares, com uma população total de cerca de 30 milhões de pessoas segundo o censo (2017). Isto equivale a dizer que, numa divisão simples, em função da população total moçambicana, cada pessoa poderia dispor de 2.7 hectares. Se a terra tem uma dimensão fixa, isto é, não cresce, o mesmo não acontece com a população que é uma realidade em evolução, particularmente no distrito de Boane. Importa, portanto, ter uma noção correta da evolução dessa relação terra-homem e da sua dinâmica de crescimento, do ponto de vista da ocupação espacial.

Nos últimos 25 anos, a área absoluta (bruta) de terra por habitante reduziu-se de 4 hectares por habitante para 2.7 hectares por habitante. Segundo Micoa (2009), essa diminuição é preocupante. O problema poderá se tornar dramático quando, dentro de 30

²⁵ Aumento da distância do novo local, de reassentamento de estruturas sociais e do núcleo familiar habitual.

anos, a população do distrito Boane alcançar a ordem dos 255. 812 habitantes, segundo projeção do INE (2014), isto é, quando aquela relação for de 0,3 hectares por pessoa.

Estes números são preocupantes sobretudo devido à importância que a terra tem para a grande maioria da população de baixa renda. Demonstram também que qualquer alteração à ordem presente, à relação das pessoas com o território e ao ordenamento territorial existente, pode ter consequências gravíssimas para a sobrevivência e para a economia do distrito. Desta forma, a diminuição da área absoluta (bruta) resulta da fragilidade de implementação dos instrumentos legislativos, por parte do poder público “Estado”. Tais instrumentos poderiam auxiliar na organização e melhoria da ocupação do espaço, contribuindo para a redução do mercado de terra em Moçambique. Annelies Zoomers (2010, p. 20) diz que a falta de segurança de posse é prejudicial ao crescimento e desenvolvimento econômico e, ao mesmo tempo, constitui uma ameaça à subsistência de famílias menos favorecidas.

A terra residencial para grupos de famílias menos favorecidas (baixa renda) tende a ocupar uma posição relativamente baixa na lista de reivindicações de terras urbanas. Isto faz com que as habitações de baixa renda se localizem, muitas vezes, longe das oportunidades de emprego, constituindo um sério problema, uma vez que os pobres mal podem arcar com a despesa de transporte para ir trabalhar. De acordo com Souza (2003), não basta somente ter o lote, é preciso que no entorno sejam criadas as condições mínimas indispensáveis à qualidade de vida.

Segundo Zoomers (2013, p. 62), esta situação ocorre quando a Lei de Terra não encontra correspondência na realidade prática, no que diz respeito ao direito de uso e aproveitamento da terra. A lei revela-se completamente distanciada das dinâmicas do mercado de terra que, não tendo sido institucionalizado, constitui uma prática. Há um atraso em sua implementação, agudizado pela inércia, ou passividade, das autoridades em relação aos casos reconhecidos de venda ou qualquer outra forma de alienação da terra. Verifica-se que a terra pública é comprada e vendida, apesar da Constituição e da Lei de Terra, utilizando as frestas da lei e explorando a “legislação avulsa” que deveria proteger

os locais. Porém, ante a complacência pública, termina por gerar a expulsão não planejada das populações desfavorecidas.

Num país, cuja capital não é centralizada geograficamente, como Moçambique, há argumentos sociais e políticos em favor de um sistema de assentamentos descentralizados, permitindo uma distribuição mais equitativa das atividades, serviços e oportunidades para populações dispersas. Dessa forma, poder-se-ia esperar uma utilização eficaz do território nacional, mesmo que isso não se traduza num desempenho econômico mais elevado em termos agregados (SERRA & CARRILHO, 2009, p. 207). Essa afirmação seria aceitável se não estivesse gerando, além de baixo desempenho econômico, conflitos e desorganização socioespacial. Concorde-se, então, com Baia (2009) que argumenta que a conversão dos espaços rurais em urbanos resulta simultaneamente na difusão do modo de vida urbano em espaços rurais e na incorporação de elementos cuja reprodução está vinculada à vida agrária no espaço urbano. Outros autores também defendem esse ponto de vista, enfatizando o conflito gerado pelos usos estabelecidos para as terras em completa contradição com os usos tradicionais. Como exemplo, Baia (2009) ilustra:

(...) a urbanização enfraqueceria ou destruiria os firmes laços (...) que integram os homens em sua sociedade rural e criaria uma cultura urbana caracterizada pela fragmentação de papéis sociais e comportamentos mais seculares e individualistas (...). A homogeneidade de uma sociedade rural à qual corresponderia uma estrutura social não ambígua e monolítica seria substituída na sociedade urbana por uma estrutura social caracterizada por uma diversidade de papéis, ações e significados. A cultura rural na qual todos os elementos culturais seriam definidos transformar-se-ia em uma cultura fragmentada na sociedade urbana. As consequências inevitáveis de cultura urbana seriam então o conflito e a desorganização social (BAIA, 2009, p. 22).

A política de expansão urbana atual assenta sobre as práticas preconizadas pelo Plano de Estrutura Urbana. No entanto, as críticas ao urbanismo moçambicano têm

mostrado que entre o espaço da cidade e a população que nele vive não há uma relação de causa e efeito, no sentido de que a imposição de uma estrutura e uma ordem espacial produz um determinado modo de vida urbana. Ambos, espaço e sociedade, se relacionam de forma interativa e se condicionam mutuamente, compondo um mesmo processo de transformação socioespacial nas cidades. Espaço e sociedade são interdependentes e interligados, no sentido de que determinada maneira de viver produz determinada configuração espacial, assim como um determinado arranjo espacial da cidade favorece um determinado modo de vida (NYGAARD, 2010, p. 62).

Novamente, coloca-se o papel do poder público no sentido de tomar em consideração as políticas de reformas dos movimentos urbanísticos de expansão urbana. Tecnicamente, os “planos diretores”, elaborados para ordenar as áreas de expansão urbana e orientar o crescimento da cidade, não são revestidos com um manto científico e de neutralidade para conter muitos dos exageros e excessos pelos quais o sistema de expansão urbana moçambicano é criticado. Em termos gerais, o que se pretende, atualmente, é reorganizar e reordenar o espaço da cidade e sua expansão em nome de uma vida urbana em constante expansão.

A partir dessa lógica, pode-se perceber que o processo de ocupação da terra, concretamente, em áreas de expansão urbana, tal como é o caso do distrito de Boane e seus arredores, resulta da imposição sobre a população de baixa renda, que muitas vezes se encontra na extrema pobreza, mesmo reconhecendo seu direito ao uso e aproveitamento da terra, de várias formas. Mas não é só isso, estar na pobreza significa não ter acesso aos serviços de saúde, tampouco à educação, é estar inseguro quanto ao lugar onde se mora e quanto ao uso e aproveitamento da terra. Daí, conclui-se que os investimentos em equipamentos e serviços públicos e sociais são essenciais para a redução da pobreza e dos conflitos do uso e ocupação da terra em Moçambique.

3.7. Planejamento físico e urbano do distrito de Boane

O planejamento físico e urbano do distrito de Boane é caracterizado por um conjunto de aspetos político-administrativos que compreende vários poderes atuando no mesmo espaço físico. Por um lado, o poder é atribuído ao administrador do distrito através da nomeação, por confiança política, proposta pelo governador provincial. Do outro, o presidente eleito do município representa a área urbana, dentro dos limites estabelecidos pela delimitação territorial do perímetro urbano para exercer as suas funções. Esses dois poderes convergem dentro do mesmo espaço, um se sobrepondo ao outro nas tomadas de decisões inerentes às suas funções, um como representante do povo eleito e outro como representante do povo nomeado.

A ausência de uma delimitação clara e precisa sobre os limites onde inicia e termina o poder de um e de outro governante, no âmbito do planejamento do território, cria possibilidade de conflitos entre os dois poderes, abrindo espaço para outras ações não contempladas no processo de ordenamento do território ao nível local. Esse processo acontece numa altura em que o distrito de Boane, que passou à categoria de município recentemente, se apresenta dividido por Postos Administrativos. Daí, conclui-se que, no contexto físico e geográfico, é necessária uma delimitação definitiva. Esse é um desafio importante a ser encarado no processo de governação, planejamento e gestão da terra no distrito, numa altura em que se distingue os dois poderes de governação com situações distintas:

- O primeiro caso corresponde a distritos, compostos por diferentes postos administrativos, que foram transformados em municípios. Este é, por exemplo, o caso do distrito de Boane. Nestes poucos casos, na maioria dos 53 municípios existentes no país, coexiste um sistema duplo de governança, representado por dois funcionários diferentes: por um lado um presidente do conselho eleito, como em todas as outras autarquias e, por outro, um Administrador do distrito que é nomeado pelo governo central e que responde diretamente ao poder Provincial.

Conforme o nome indica, o administrador do distrito deveria ter um papel de gestor e um perfil administrativo. A divisão de responsabilidades, a coordenação e as

relações entre as autoridades locais eleitas e o representante do Estado são questões delicadas da governança que afetam o exercício do planejamento nas autarquias em causa. As tensões entre estes dois poderes políticos variam grandemente de uma para outra cidade, de acordo com as personalidades e os partidos políticos em cena.

- A segunda situação, que é frequente, refere-se aos postos administrativos (que são frações de um distrito) que foram transformados em municipalidades, como a vila sede do distrito de Boane. Nestes casos, a sede do distrito está localizada dentro dos limites do município. Por exemplo, a sede do distrito de Boane, gerida por um funcionário nomeado que reporta aos Governos Regionais e Centrais, está localizada na zona urbana do Município de Boane, que está sob o poder político de um governo eleito. A sobreposição entre planejamento distrital e planejamento municipal e as relações entre os dois sistemas são ainda uma questão a ser considerada e resolvida, tanto na prática como na teoria.

3.8. Ação lenta do estado no processo do planejamento e gestão da terra

As políticas de desenvolvimento regional têm como objetivo acrescentar uma dimensão espacial às iniciativas de desenvolvimento. Surpreendentemente, muitas vezes, as políticas destinadas a promover o crescimento econômico e o desenvolvimento, em geral, são “espacialmente cegas”, ou seja, são formuladas como se a distância, a concentração ou dispersão de um fenômeno, a natureza específica de uma localidade, bem como as questões do uso da terra não tivessem nenhum papel no processo de desenvolvimento.

A ação lenta do Estado no processo de alocação da terra tem como resultado as frestas da própria Lei de Terras, associadas à falta de políticas de desenvolvimento regional. As duas combinações concorrem para a falta de insegurança de posse e, portanto, prejudicial ao crescimento e desenvolvimento econômico. Ao mesmo tempo, constitui uma ameaça à subsistência das famílias menos desfavorecidas.

Em parte, é por causa destas exigências divergentes dos sistemas de governação da terra que os direitos à terra e, especificamente, os mercados de terras urbanas e rurais, constituem uma questão de preocupação e de interesses conflituosos.

Embora haja boas razões para reconhecer a lentidão do Estado em acompanhar a evolução rápida do mercado de terras e dos seus preços, quanto ao retorno e eficiência relativa de usos alternativos da terra, a população de baixa renda faz um apelo para acabar com os mercados de terra em geral. Mais do que o mercado por si só, é necessário realizar alocações de terras equitativas ou mesmo eficazes, através de políticas, na forma de planeamento urbano e regional e de governança da terra, que também têm um papel a desempenhar no processo da segurança de posse da terra da população de baixa renda.

As políticas de terras são essenciais para o desenvolvimento económico e especialmente importantes para o abrigo de populações crescentes. Os usos produtivos (económicos) tendem a ter uma posição relativamente forte na competição pela terra urbana e rural, porque geram receitas que podem ser usadas para pagar os custos de aquisição de terra. Isto é menos claro no caso do uso habitacional, especialmente para populações de baixa renda. Por isso, a terra residencial para os grupos de renda baixa tende a ocupar uma posição baixa na lista das reivindicações de terras urbanas.

A regularização deve ter por objetivo não apenas o reconhecimento da segurança individual da posse para os ocupantes, como principalmente a integração socioespacial dos assentamentos informais. Entende-se que o foco principal do poder público não é fazer o planeamento urbano com vista a reduzir as assimetrias em relação ao uso e aproveitamento da terra, mas, sim, buscar recursos que advêm da cobrança de imposto sobre a terra, o que acaba tornando a política um fim em si mesmo.

Esta triste realidade acaba se manifestando também em outros poderes. Um claro exemplo foi o que vimos com a reforma administrativa apresentada em 1986, ao se fazer a desanexação de uma parte das áreas rurais para serem anexadas às áreas urbanas. Inicialmente as mudanças atingiram os distritos de Boane e Marracuene, mas, após fortes pressões, o governo enviou uma reforma menos abrangente, por conta do processo de descentralização dos poderes até ao nível autárquico.

Aqui, vemos um paradoxo com que cada sistema de governança de terras, quer urbana ou rural, numa economia capitalista (desenvolvida bem como em desenvolvimento), luta para que o mercado de terras funcione adequadamente. Ou seja, um mercado de terras comercial para os usuários com negócios e famílias de alta renda tem que ser equilibrado com o sistema de fornecimento de terras social (habitação) para atender às necessidades das famílias de baixa renda. Assim mesmo, tem sido muito difícil, ou caro fazer operar os dois mecanismos de oferta lado a lado.

3.9. O papel das ONG's e do capital estrangeiro

Na década de 1980, em resposta à crise da dívida de 1982 e sob a influência do Banco Mundial e do FMI, foram implementados os Programas de Ajustamento Estrutural (PAE), em muitos países em desenvolvimento. Era cada vez mais reconhecido que os esforços de desenvolvimento isolados não contemplariam o desenvolvimento rural, a menos que eles fossem incluídos numa situação macroeconômica sólida. Também ficou claro que as forças de mercado, e não os governos, eram os catalisadores mais importantes para a mudança rural.

Com a introdução do neoliberalismo, os governos reduziram rapidamente seu papel no planejamento do desenvolvimento e as intervenções no desenvolvimento urbano e rural tornaram-se muito restritas. Alguns governos decidiram intervir no alívio da pobreza rural, implementando programas de emergência a curto prazo, como a ajuda alimentar, ou utilização de fundos sociais para permitir que a população pobre financiasse projetos no domínio da infraestrutura e produção (ZOOMERS, 1998, p. 160).

Na maioria dos casos, os governos nacionais recuaram e a agenda de desenvolvimento rural foi separada das políticas principais, tornando-se dependentes da comunidade internacional de doadores. O vácuo deixado pelos serviços governamentais (extensão agrícola, planejamento do desenvolvimento do espaço urbano e rural, etc.), foi

rapidamente preenchido por um grande número de ONGs²⁶. Tais organizações começaram a implementar projetos, cobrindo uma ampla gama de atividades (aumento da produção agrícola, melhoria de estradas, desenvolvimento institucional, planejamento urbano etc.) que deveria contribuir para o desenvolvimento sustentável. Em outras palavras, buscou-se um desenvolvimento que satisfaça as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas.

O fracasso da governança formal de terras em atender à demanda de terras urbanas e rurais, deu origem a certo pluralismo jurídico no território nacional. Além da segurança de posse, que permanece um problema, parte do stock de terras é governada por um conjunto de regras, como a legislação formal, enquanto outras estão sujeitas às várias práticas consuetudinárias. Isso implica uma abordagem de contextualização de políticas, tais como o esforço que visa à segurança de posse. Muitas vezes, ocorre que tais políticas são inadequadas, sem se saber por que as políticas falham num determinado espaço e melhoram noutros.

As ONGs estão cada vez mais convencidas de que o desenvolvimento rural da população de baixa renda não pode ser alcançado isoladamente. Portanto, deve ser parte da estratégia abrangente de crescimento da população pobre. Para que seja bem-sucedida, entende-se que a estratégia de redução da pobreza pressupõe a combinação de quatro características: 1. crescimento rápido, abrangente e equitativo; 2. concentração em setores com maior impacto da pobreza; 3. formas de produção de trabalho intensivo e 4. políticas sociais e redes de seguranças adequadas.

Ao sublinhar a necessidade de crescimento em favor dos pobres, os doadores e governos reconheceram a importância de estimular o crescimento da agricultura de pequena escala e de serviços rurais, esperando que esse crescimento produzisse um

²⁶ O setor das ONGs é bastante heterogêneo: algumas são anti-Estado, outras em estreita colaboração com as organizações governamentais; estão intimamente ligadas a partidos políticos; trabalham em conjunto com as igrejas; são pequenas e especializadas, ou grandes e cobrem uma ampla gama de atividades (aumento da produção agrícola, melhoria de estradas e desenvolvimento institucional etc.).

impacto maior na redução da pobreza do que qualquer outra forma de crescimento econômico.

3.10 As mais valias (valor, preço e renda da terra)

O processo de investimento é o que tem a capacidade de acrescentar valor a uma determinada parcela de terra. A regra fundamental de oferta e procura diz-nos que, sem a demanda, o valor da coisa ofertada será muito baixo, ou mesmo zero. Porém, a terra sempre terá um valor cultural e econômico para quem nela vive e para quem a utiliza para manter sua vida. Neste contexto, valorizar a terra assume um significado específico, pois seu valor econômico ou monetário nem sempre é percebido pelo dono, ou ocupante local. Na realidade, reflete as percepções de alguém, de outro contexto, sobre a utilidade e o potencial da terra local. Ou seja, no momento de uma consulta comunitária, não se pode pressupor que o titular, ou ocupante, terá a mesma noção do valor da sua terra que o investidor (TANNER, 2010, p. 138).

A regulação do valor da terra exige muito mais do que um mero mercado de terras e de títulos. Uma situação esclarecedora ocorreu durante as diversas reuniões comunitárias das quais o pesquisador participou, quando da sua pesquisa de campo. O tema de tais reuniões foi o projeto de loteamento das áreas, antes tidas como de produção agrícola e que foram revertidas a favor do investidor. A população não entendeu que, como possuidores de um recurso cada vez mais procurado, poderiam jogar com um trunfo importante nas negociações com o investidor. No entanto, a maior parte da população não avalia seu poder no processo e se satisfazem com as propostas do investidor que, geralmente, contempla as preocupações imediatas, relacionadas com os serviços sociais de escola, de postos de saúde e de perfuração de poços.

Seria de se esperar que a população local entendesse melhor o que tem nas mãos e como poderia jogar com os valores de sua terra, de modo a viabilizar caminhos para sair da pobreza, independentemente de ajuda do mundo externo.

Outro aspecto relacionado com o valor da terra, está na própria Lei de Terras, que considera a possibilidade de parcerias nas provisões que orientam o processo da consulta comunitária. O objetivo principal é o do desenvolvimento equitativo, previsto na PNT que, em termos práticos, é baseado nos seguintes pressupostos: (i) as comunidades têm direitos sobre áreas muito maiores, para além das suas machambas; (ii) faltando recursos financeiros ou conhecimentos adequados para usar toda a terra, podem ceder uma parte a um terceiro para explorá-la. Para isso, a condição essencial é o reconhecimento dos DUATs, adquiridos por ocupação, por meio da delimitação dos direitos adquiridos ao abrigo da Lei de Terras.

Partindo do pressuposto de que a terra a ser atribuída a um terceiro tem um valor real e, que, neste momento, a comunidade não pode ter acesso a este valor ou usá-lo por outros meios, ao entregar a terra a um investidor é, de fato, uma forma de valorizá-la. Em outras palavras, de algo moribundo, com potencial não realizado, passa a ser utilizada como um ativo, capaz de produzir valores. No contexto tributário, 20% das receitas do Estado, provenientes do novo investimento, devem ser pagos ao titular original, com uma nova tabela de valores da terra estabelecida para os fins tributários. Desse modo, a comunidade também pode receber algum valor em capital, pago pelo investidor, como uma forma de indenização pela terra (TANNER, 2010, p. 144).

O valor estabelecido pelo Estado para fins tributários é uma forma de preço mínimo, pago pelo investidor pela terra comunitária. Porém, participar nas receitas desta forma, ou receber um pagamento qualquer como compensação pela perda das suas terras, não é parceria. Entende-se como parceria a criação de objetivos compartilhados e o compromisso de trabalhar juntos para realizar certa atividade. O sistema de parceria prevê benefícios mútuos, com base no acesso aos recursos naturais da terra ocupada pelas comunidades locais, que inclui alguma forma de participação ativa e contínua por ambas as partes envolvidas.

3.10.1. Mecanismo de proteção aos mais pobres, a caminho de um mercado de terra

Figura 4: Debate sobre a revisão da Política de Terras.



Fonte: STV, 2022

O debate realizado no dia 14 de abril de 2022, transmitido pela rede de televisão STV (Figura 4), sobre a revisão da Política de Terras em Moçambique, contou com a presença do Dr. André Celengo, jurista de profissão e representante do governo, e o acadêmico Elisio Jussai. O debate evidenciou a necessidade de uma política fundamentada num novo marco legal para o processo de gestão de terra, com o objetivo de promover a integração social e territorial da população que vive nesses assentamentos urbanos e rurais.

No caso de Moçambique, é possível ao cidadão “A” passar seus direitos ao cidadão “B”, caso cheguem a um consenso. Diante dessa possibilidade, em 16 de junho de 2020, o Presidente da República fez um pronunciamento com relação à transmissibilidade, no qual afirmou ser necessário conferir mais consistência e significado prático ao DUAT, no âmbito da economia de mercado, para o benefício de todos, a fim de fortalecer as finanças das famílias, das comunidades locais e do Estado.

Segundo a narrativa presidencial, nos atuais moldes, é impossível deixar de reconhecer que a terra não se vende.

Em Moçambique, para que o cidadão “A” possa negociar os direitos de transmissibilidade, é preciso que disponha de valores monetários para negociar com o cidadão “B”, numa determinada área. No entanto, essa prática contraria o artigo 109 da

Constituição da República (CR), que determina que a terra é propriedade do Estado, sendo inalienável.

Existem exemplos, adotados por outros países, nos quais Moçambique se inspira, como é o caso da Tanzânia, onde a terra também é propriedade do Estado. Porém, nesse país, existe um mecanismo de transmissão dos direitos que incidem sobre a terra que permite que ela seja hipotecada ou arrendada. Significa que o indivíduo pode usar a parcela mediante uma contrapartida, ou seja, que pode vender os direitos do uso e aproveitamento de terra, caso haja consenso. No entanto, no caso de Moçambique, cabe a seguinte pergunta: se, atualmente, já se pratica a venda da terra, num ambiente conflituoso, de ilegalidade, autorizar tal transmissão não seria fomentar a especulação, ainda que se diga que o Estado é o proprietário? Na realidade, a partir do momento em que o cidadão tem o título e os direitos, ele abre espaço para que os homens se beneficiem da terra.

Tendo em vista o risco, deve-se estabelecer uma discussão ampla em torno dessa matéria. Com relação à transmissibilidade, há um grande receio, uma vez que pode envolver assuntos como a corrupção, especulação e pessoas que fiquem sem terras, ou que tenhamos no país os sem-terra, fazendo com que o direito fundamental não sirva a todos.

Outro aspecto importante é que a população esteja ciente de que a terra está sendo vendida. Se sua venda for formalizada, só comprará o título aquele que tiver condições financeiras de fazê-lo. Futuramente, isto poderá estimular a compra e a especulação da terra, que resultará na exacerbação do tal mercado de terras. Assim, tudo isso deve estar devidamente acautelado e debatido, para que haja um consenso entre os moçambicanos.

A questão da propriedade e uso da terra não obedece apenas a aspectos técnicos, envolvendo aspectos políticos, no seu sentido mais amplo. É político porque, depois da independência nacional em 1975, foi dito que a terra é a riqueza do povo, e não o que está sobre a terra. Tal narrativa vem dum princípio que cria o capitalismo e o Estado moderno ocidental ou, dito doutro modo, é um modelo de usurpação, baseado na hierarquização

dos direitos, segundo o qual quem tem dinheiro compra melhor terra. Portanto, ao se afirmar que a terra é do povo, significa que todo o povo deve ter acesso à terra.

Ao abandonar-se esses princípios, vamos para a economia de mercado, na qual quem tem mais dinheiro pode comprar a melhor terra. Nas experiências anteriores, após a independência do país, as populações foram abandonando seus apartamentos, edifícios e *flats*. Daí, coloca-se a seguinte pergunta: qual é o mecanismo que o Estado vai criar para proteger as pessoas, à semelhança do que acontecera em outras experiências semelhantes no passado.

Vários estudos mostram que a transmissibilidade já é um problema em si, pois, hoje em dia, se transaciona a terra fora e longe do controle do Estado. Mesmo assim, muitos saem prejudicados. Há necessidade de se reforçar os mecanismos do Estado, para assegurar e acompanhar de perto as ações de venda de terra, a fim de evitar o açambarcamento e os conflitos. Atualmente, o Estado presta mais atenção nas questões técnicas e não trata com clareza os assuntos discutidos sobre a terra. Na realidade, um dos grandes problemas do Estado reside na sua fragilidade em antecipar o ordenamento territorial, na regularização dos loteamentos irregulares, consultas públicas e comunitárias. Por um lado, há um problema de implementação e, por um lado, a capacidade do Estado de dar resposta na forma de investimentos é fraca.

Uma questão crucial diz respeito ao próprio modelo econômico, já que a economia de Moçambique é extremamente frágil. Avançar com o de mercado de terras, sem robustez na economia, significa que, em situação de crise, as pessoas venderão seus DUATs, tornando-se cada vez mais vulneráveis. Portanto, a ideia de que o DUAT não deveria ser objeto de transação, sem nenhum plano de investimento, seria talvez uma das propostas de proteção.

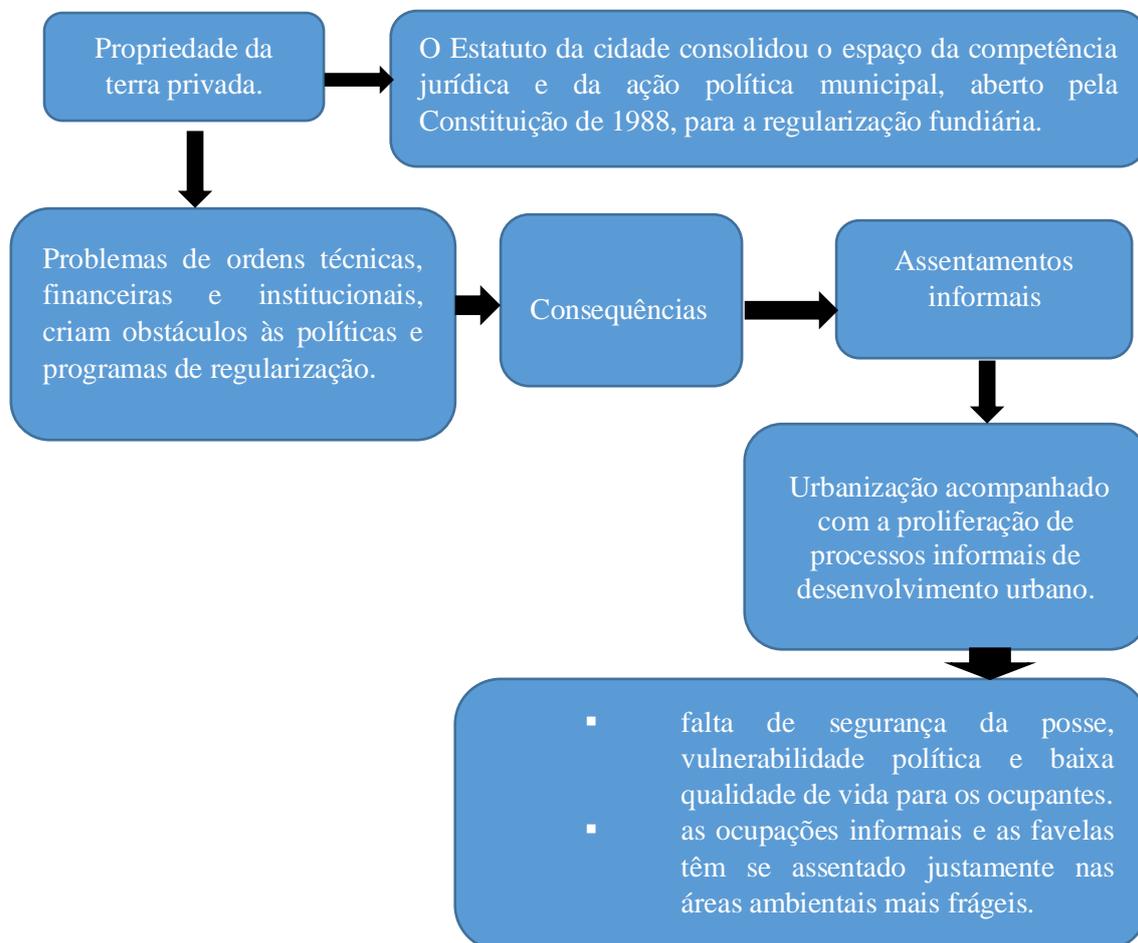
Com base na análise do André Calanga, a questão dos direitos de transmissibilidade é uma realidade que há muito não se quer encarar. Há diversos estudos que mostram que o mercado de terra em Moçambique não é regulado, prejudicando os mais fracos, não somente na realidade urbana, como também nas zonas rurais. Em geral, a alocação de terras é liderada pelas estruturas tradicionais, pelas próprias famílias, a

despeito de todas as práticas anteriores que vedam a venda de terra, indo contra as normas costumeiras. Sendo a terra um direito fundamental, ninguém deveria ser privado de seu uso.

Em contrapartida, Elisio Jussai entende que esse é um aspecto fundamental, associado à ausência de mecanismos claros de fiscalização. Ele deixa em aberto sobre os ganhos que o país terá com um mercado de terra. Segundo o autor, se a terra é vendida, é porque a lei não foi implementada. Ou seja, durante 20 anos não se criou nenhum mecanismo para se evitar a venda de terra. A questão que se coloca é: como está o cadastro de terras? Qual é a situação de mapeamento da terra que sobrou, e o que se vai fazer com ela? Essas questões estimularam várias iniciativas de emancipação de DUATs comunitários, induzindo as famílias a comercializá-las, no mercado, ou via bancos. A ideia seria proteger as comunidades ou assegurar que haja mais investimentos, sobretudo em nível rural na agricultura. No entanto, esse foi o fundamento avançado para a transmissibilidade e transação da terra, a fim de que seja utilizada como garantia de acesso ao crédito.

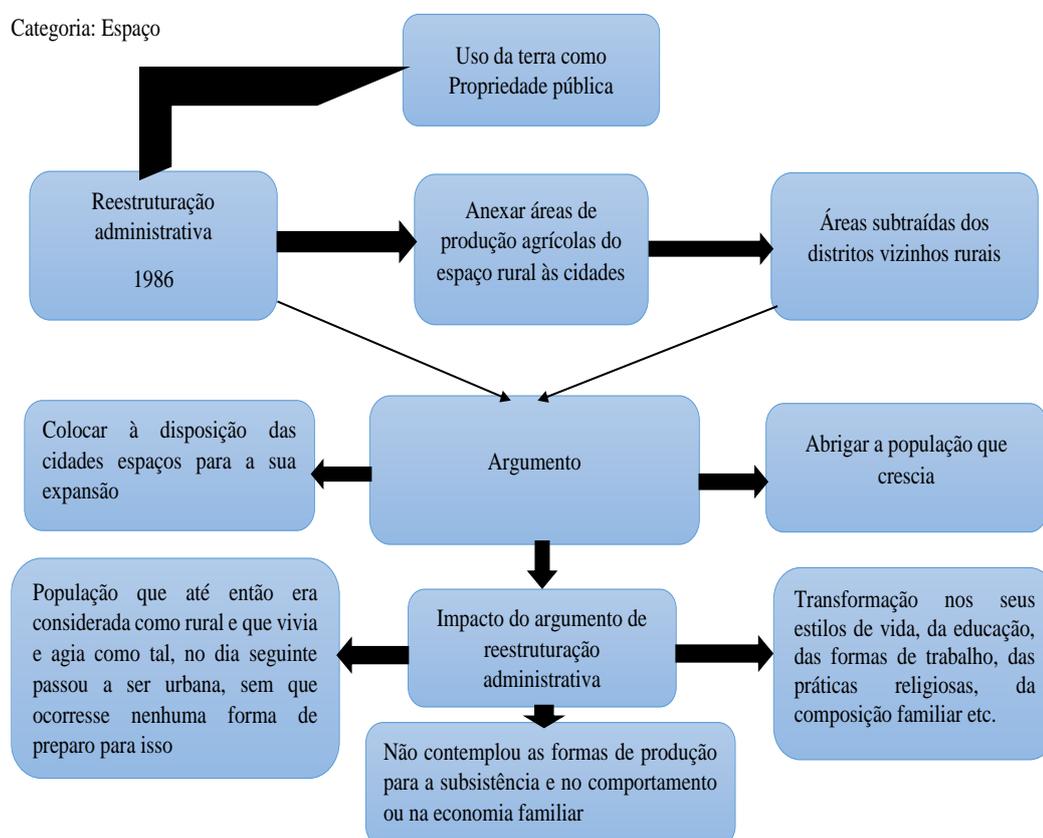
Ao falhar nas políticas de gestão da terra, é importante avaliar o que se alcançou nesse sentido. Tudo indica que se avança para a liberação do mercado de terra formal. Para isso, é necessário um diagnóstico para saber como implementar as decisões corretas. Do contrário, abrir-se-á espaço para o açambarcamento que se tenta evitar.

Figura 5: Fluxograma do Estatuto da Cidade Lei 6766/79 do Brasil



Fonte: Jemuce, 2022

Figura 6: Fluxograma da propriedade de terra pública.



Fonte: Jemuce, 2021.

Em que pese as diferenças entre os dois países, Brasil e Moçambique, particularmente na forma de propriedade da terra, no presente estudo, tomou-se como base a Lei Federal 6766/79, de loteamento, e o Estatuto da Cidade, a fim de simular a aplicação de seus instrumentos no distrito e vila municipal de Boane.

O Estatuto da Cidade pressupõe o Direito à Cidade, com base no cumprimento da função social da cidade, da propriedade urbana bem como da gestão democrática. A esse respeito, os Arts. 36 a 38 analisam os feitos do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), visam a atenuar conflitos de uso e ocupação de solo, ao mesmo tempo que criam a possibilidade de intermediação entre os interesses dos empreendedores urbanos e a população diretamente impactada. Ao resguardar o direito à qualidade de vida, busca-se

respeitar o princípio de democratização e tomada de decisões, como parte da política urbana, condicionando o direito de propriedade.

No Art. 2º do Estatuto da Cidade, a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante garantia do direito à cidade sustentável, entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura etc. Também se dá ênfase à regulamentação fundiária e urbanização das áreas ocupadas pelas populações de baixa renda, estabelecendo-se normas espaciais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais. Dessa forma, busca-se a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vista a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais.

Numa situação em que a terra é privada, como é o caso do Brasil, a legislação se preocupa em manter a posse de terra da população de baixa renda e fazer a regularização fundiária nos locais de ocupação espontânea. Com relação a Moçambique, a Lei de Terras peca pelo fato de não fazer referência às formas de legalização dos espaços de ocupação espontânea, antes e depois do período do conflito armado. A lei não corresponde à atual situação, à medida que determina que a terra é propriedade do Estado e que não pode ser vendida, penhorada e nem alienada, tendo em vista sua função social e econômica.

Outro aspecto a se ter em conta são os vários níveis de subordinação para a legalização da terra tanto urbana como rural, ao que chamamos de “pluralismo jurídico”. Em Moçambique, ocorre quando na área urbana sua legalização é regida pelas normas de postura urbana contidas nos Planos de Estrutura Urbana, Plano de Pormenor, Plano de Urbanização etc. Neste contexto, existem também as formas tradicionais de legalização de terra previstas na lei, feitas por via das práticas costumeiras ou por ocupação de boa-fé. Tais práticas pecam pelo fato de não possuírem um mecanismo eficiente de atribuição de título que comprova realmente que a terra pertence a “x ou y”.

De acordo com a mesma lei, os produtores ou moradores rurais não são obrigados a ter o DUAT, desde que a terra seja ocupada com base em práticas costumeiras de posse

de terra. A Lei de Terra atribui poderes às comunidades e autoridades locais para participarem na delimitação das suas áreas de exploração. Em seguida, o governo parte para o reconhecimento das áreas, de conformidade com seu uso, com objetivo de proteger o sistema tradicional de uso e aproveitamento da terra pelos produtores e oferecer estabilidade aos camponeses de pequena e média escala.

A maior parte dos camponeses e dos entrevistados que praticam agricultura de pequena escala não possuem o DUAT. Em caso de conflito e de morte do proprietário, os filhos pequenos não terão como provar e reivindicar o espaço dos progenitores, uma vez que possuem comprovante como DUAT. No entanto, a tradição de legalização da terra rural está condicionada às estruturas tradicionais locais, auxiliadas por secretários dos bairros e outros grupos locais reconhecidos pela comunidade local.

A hierarquização dos processos na legalização da terra traz à tona a questão da corrupção, que constitui um aspecto central e até tende a crescer. Assim, são necessárias análises mais profundas para que se consiga respostas adequadas a esse problema. Sobre a corrupção na legalização da terra, eis a resposta de um indivíduo entrevistado:

“[...] temos várias pessoas que trabalham no governo assim como no município, que chegam até nós para nos dizer que temos que vender nossas terras, porque não temos documentos que comprovam que a terra é nossa. Daqui a pouco, o município e o governo do distrito vão tomar todos os vossos terrenos, pois, estão fazendo levantamento das populações que não têm título de propriedade. Quando corremos para legalizar, nos dizem para trazer dinheiro, de um ou de outro. Para flexibilizar o assunto, não temos alternativas e pagamos o valor extra, com medo de perder nossos espaços. Por isso mesmo, há uma desmotivação, ocasionada pelas condições impostas para muita gente aderir ao processo de legalização. Não é uma coisa de hoje, é uma coisa de vários anos atrás. Essa é minha maneira de ver (nome do entrevistado omissis)”.

3.10.2. Organização do espaço a partir da lógica local

Em Moçambique, ao longo de quase todo o século XX, o processo de ocupação do espaço da cidade permaneceu essencialmente o mesmo até os dias de hoje. Apesar de incorporar importantes avanços conceituais, técnicos e políticos do planejamento e da gestão urbana e de assumir um instrumental de ação que se vem aperfeiçoando ao longo do tempo, tem produzido nas cidades inúmeras situações e sentimentos de confrontos e de exclusão. Tais situações geram injustiças, desigualdades, tensões e insatisfações de toda a ordem da população com relação à sua cidade, e o distrito de Boane não foge à regra.

Ao longo de décadas, foi-se materializando no território da cidade uma gama de sucessos e fracassos relativos a diferentes interesses, notadamente técnicos, empresariais e políticos, que interagiam, se apoiavam e se protegiam na busca de benefícios, lucros ou vantagens. A materialização desses interesses transformou a cidade em um palco de disputa e de afirmações, sendo comandado por pessoas ou grupos ambiciosos, autoritários, soberbos, voltados unicamente para o seu benefício ou dos seus pares, desconsiderando o ambiente geral da cidade (NYGAARD, 2010, p. 69). Esse processo imediatista impôs à população situações de injustiça espacial, privilegiando áreas mais qualificadas e mais bem equipadas que concentram investimentos públicos e privados, em detrimento das áreas rurais em forte expansão. Ao se promover maior concentração de investimentos em determinadas áreas, fomentaram-se rebeldias, transformadas em informalidade de toda a ordem, além de despertar o sentimento de exclusão e apatia em uma população sem esperança de melhorar suas condições de sua moradia e de integração com o resto da cidade.

Foram construídos espaços bem integrados ao tecido da cidade, onde se localizam as atividades mais sofisticadas e as famílias de alta renda, ao mesmo tempo em que existem espaços marginalizados e de menor qualidade, precariamente equipados, ocupados pela população de menor renda, onde predominam a ilegalidade e a informalidade, proliferando a venda ilegal de terra (idem, 2010, p. 69). Quando prevalecem interesses estritamente econômicos e políticos, tanto em decisões sobre investimentos públicos e privados nas áreas de expansão, quanto na definição das regras de uso e ocupação do espaço, incrementa-se a insegurança da posse de terra. Ao longo do

processo de ocupação da cidade, as transformações espaciais, não fundamentadas num planejamento urbano adequado, acarretam conflitos de insegurança.

No caso do distrito de Boane, a estruturação do espaço local sofre forte presença do poder público, diretamente envolvido com a gestão urbana. Em decorrência dessa presença, a distribuição espacial de usos e atividades induz a uma configuração artificial da cidade e sua expansão, repleta de valores estranhos ao contexto social existente. A insuficiência de meios técnicos para a intervenção urbana e a crescente apropriação privada dos espaços públicos, acentuaram a segregação socioespacial e contribuíram para a rejeição e insegurança de posse da população de baixa renda.

Sobre o processo de estruturação do espaço, Lefebvre (1991) traz um amplo estudo da relação campo-cidade, onde identifica a transformação das duas realidades. No seu entendimento, a exploração do campo pela cidade, centro de acumulação do capital, cede lugar a formas mais sutis de dominação e de exploração, tornando-se a cidade um centro de decisão e aparentemente de associação (LEFEBVRE, 2001, p. 74).

O autor identifica que a cidade em expansão ataca o campo, corrói-o e dissolve-o, enquanto o modo de vida urbana penetra na vida camponesa, despojando-a de elementos tradicionais: artesanato, pequenos centros que detinham em proveito dos centros urbanos (comerciais e industriais, redes de distribuição, centros de decisão etc.). As aldeias perdem a especificidade camponesa e alinham-se com a cidade, porém resistindo-a às vezes, dobrando-se ferozmente sobre si mesma.

Nygaard (2010, p. 166) justifica a ideia da expansão urbana, com base na participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Para ele, o uso e ocupação do espaço na cidade têm ficado exclusivamente no âmbito técnico das administrações municipais, com a ilusão de que um controle amplo, detalhado e rigoroso melhoraria as condições de vida urbana. De fato, ao longo dos anos, esse controle produziu um conjunto de regras, normas e parâmetros de orientação para a construção de uma cidade mais democrática, por meio de planos diretores.

A preocupação com a insegurança de posse da terra urbana e rural é muito antiga. As discussões mais recentes dão conta de que a insegurança de posse vem crescendo e que as políticas públicas, de natureza repressiva e jurídica, continuam a receber maior incentivo e atenção prioritária, apesar dos modestos resultados das organizações da sociedade civil que trabalham em defesa da população de baixa renda. Tais organizações argumentam que as políticas de expansão urbana, de forte viés tecnocrático, são condicionadas por interesses políticos e imobiliários, com mínima participação da população. Nesse caso, as políticas de expansão urbana vêm anulando o conteúdo social e cultural das áreas em expansão, bem como nos espaços rurais, facilitando a expropriação da terra e contribuindo para o aumento da insegurança.

A presente investigação representa um convite à reflexão sobre a natureza das políticas públicas urbanas, com suas interfaces, e a importância de suas mudanças, a fim de privilegiar os fatores socioculturais no processo de expansão das cidades. A participação da população moradora nos processos decisórios seria uma maneira de assegurar a integração com as demais políticas públicas, na busca de mais segurança para a população de baixa renda.

4. GOVERNANÇA DA TERRA COMO ATO DE EQUILÍBRIO EM MOÇAMBIQUE

A reflexão crítica aqui proposta recua às décadas de 1970, 1980 e 1990, marcadas pela conjuntura adversa de guerra civil e calamidades naturais, que acarretaram a dispersão territorial da população a partir dos centros urbanos. Este fenômeno inverteu o sentido da expansão urbana, com todas as consequências sociais, econômicas e ambientais daí decorrentes. Ou seja, o meio rural foi visto como um ambiente repulsivo enquanto os espaços urbanos e urbanizados adquiriram valores atrativos (ARAÚJO 2003, p. 168). Até 1986, o movimento da população alterava os modelos clássicos de desenvolvimento urbano. O crescimento urbano estagnou-se e, ao invés de ocorrer à custa do espaço rural, era a população do campo que avançava em direção à cidade, conferindo-lhe características marcantes do meio rural, um fenômeno designado por implosão urbana, atualmente muito frequente em África.

A partir de 1986, o Estado viu-se obrigado a decretar a inclusão das áreas periféricas, porque produziam alimentos para os mercados urbanos, provavelmente inspirado na experiência das agrocidades. Segundo Araújo (2003), os espaços em África sofreram implicações diretas no processo urbano, pois, no seu entendimento, permitiram certa dissociação no processo de expansão urbana. Em Moçambique, a política de desenvolvimento socioeconômico, adoptada pelo Estado socialista, priorizava o desenvolvimento rural. A nova orientação econômica sustentava que a agricultura era a base enquanto a indústria era um fator dinamizador da economia nacional e, por isso, estimulava investimentos preferenciais na agricultura e no meio rural. Na visão do autor, ocorreu o que Castells (1979) chama de deslocamento do sistema econômico, onde o ator principal da organização social é o Estado.

Essa constatação reforça a ideia de que a terra é um ativo fundamental para vários objetivos, em níveis distintos. Ter acesso seguro à terra é uma condição necessária para alcançar o desenvolvimento econômico, uso sustentável dos recursos, justiça social e

dignidade²⁷. Os sistemas de posse definem como ter acesso seguro à terra e aos recursos nacionais e em que condições os sistemas de posse da terra são definidos e regulados pela sociedade (políticas formais, leis, costumes, práticas). Portanto, uma fraca governança da terra pode ser uma das causas da estagnação econômica, degradação dos ecossistemas, pobreza, desigualdade e exclusão. Por isso, a governança da terra tem enorme relevância nos debates atuais sobre como alcançar um desenvolvimento inclusivo e sustentável.

Embora algumas pesquisas mostrem a necessidade de simplificar o processo de corrida global à terra, que passaria pelo fortalecimento das instituições, a aquisição da terra em larga escala é, erroneamente, apresentado como a consequência duma crise súbita de alimentos e de clima/energia. Na realidade, é uma consequência tanto da globalização como das políticas anteriores. O Estado deveria ter sistemas de registros dos direitos de posse, incluindo o registro cadastral e sistema de licenciamento para melhorar a segurança de posse da terra e o funcionamento dos mercados (ZOOMERS, 2010, p. 44).

Uma análise do debate atual sobre a aquisição de terra, em larga escala, mostra que as discussões são bastante rasas. Nas mídias e nos circuitos políticos, a atenção está centrada em como melhorar a governança da terra, proteção dos direitos locais e controle dos investimentos. Muita atenção tem sido dada ao papel do Estado e à qualidade das políticas e quadros legais e organizacionais. Portanto, as alterações atuais mostram a necessidade da retomada do debate, pois o grande desafio para a governança da terra é lidar com as múltiplas pressões e reivindicações em competição, incluindo os empresários poderosos e os agentes ambientais que estão em choque com grupos locais. Para tal, é necessário que a governança da terra chegue a um equilíbrio entre a proteção dos direitos e o incentivo do uso produtivo da terra, entre o processo econômico, uso sustentável da terra e a justiça social. Assim, as diretrizes, princípios e código de conduta podem ajudar, mas a governança da terra será sempre um ato de equilíbrio.

Apesar das reivindicações e considerando a escala e a velocidade do processo, não é suficiente melhorar a administração da terra. Para alcançar um desenvolvimento

²⁷ De acordo com o esboço da FAO, a terra é importante “como fonte de alimentação e habitação; base social e prática religiosas; e um fator central no crescimento econômico” (FAO, 2011).

inclusivo e sustentável, é necessário ter mais discussões fundamentais sobre as políticas anteriores: se devemos continuar ou parar a mercantilização dos recursos naturais; se queremos prosseguir com as estratégias horizontais, de tal maneira que se possa olhar para frente para tornar as políticas paralelas (alteração climática, segurança alimentar, redução da pobreza etc.) mais compatíveis. Finalmente, importa saber como podemos lidar com as crescentes pressões sobre a terra, como consequência da globalização (turismo, migração) e dos processos autônomos de urbanização.

Paralelamente a isso, as políticas públicas não têm garantido que as pessoas que vivem em locais perigosos e vulneráveis tenham espaços de manobra suficiente para se adaptarem às mudanças climáticas. Enquanto a redução da pobreza tem sido, principalmente, do domínio de ONGs e agentes locais, com atenção cada vez maior prestada à participação local, muito do que está acontecendo, hoje, localmente, é determinado de cima para baixo e de fora para dentro. As diretrizes voluntárias e o código de conduta podem ajudar a prevenir processos excessivos de alienação de terra, mas não vão ajudar a parar a mercantilização da natureza ou reverter os processos da globalização.

A discussão sobre a governança da terra, como ato de equilíbrio, é um processo que visa a refletir sobre a adequação do regime jurídico dos direitos de uso e aproveitamento da terra, em relação à realidade e às exigências de um desenvolvimento que se pretende sustentável, bem como perspectivar sobre as vantagens e implicações da institucionalização do mercado de títulos em Moçambique. Considerada uma barreira ao surgimento do mercado oficial de títulos, diversos atores defendem a privatização da terra, como condição fundamental para que o investimento possa acontecer com êxito, em Moçambique. Sobre essa questão, merecem destaque os posicionamentos neoliberais do Banco Mundial, especialmente no decurso da década de 1990 (SERRA, 2013, p. 52). Neste entendimento, a terra é considerada um capital, quer como colateral para o crédito, quer na constituição de parcerias entre o setor familiar e o setor privado, quer ainda como forma de obtenção de dinheiro, via penhora ou alienação.

Em Moçambique, os problemas de acesso à terra tendem a ser ainda mais complexos quando se referem à população de baixa renda, sujeita à condição de extrema

pobreza, num país onde a taxa de crescimento urbano e populacional tende a aumentar consideravelmente. Nas considerações sobre o crescimento urbano atual, não escapa a relação campo-cidade, pois se transforma num aspecto importante de mutação geral. Nos países industrializados, a exploração do campo pela cidade cede lugar a formas mais sutis de dominação e de exploração, tornando-se a cidade um centro de decisão e, aparentemente, de associação. Identifica-se a existência, por um lado, de um mercado estabelecido que é acessado pelos setores de renda média e alta, independente das políticas do Estado, que utiliza a produção de iniciativa privada. Por outro lado, há o setor de renda média baixa que se vale dos programas de financiamento e dos subsídios estatais, ambos configurando os espaços da cidade formal. No entanto, para o grupo sem renda, que constrói suas casas sem auxílio de instâncias legais, as políticas públicas têm sido insuficientes para garantir o acesso à terra e à moradia (PICCININI, 2007, p. 137).

O explosivo crescimento das cidades nos países subdesenvolvidos, nas últimas décadas, estimulado por um intenso êxodo rural, levou ao florescimento de novas formas de assentamentos informais e precários, sobrecarregando as autoridades municipais não preparadas e incapazes de atender, no curto prazo, às demandas dos novos moradores da cidade. Como nem o mercado nem o Estado conseguiram prover moradia para a mão-de-obra excedente, o crescimento desordenado nas periferias se deu como consequência imediata. Além disso, houve uma expansão surpreendente do setor de serviços informais, na maioria das vezes única fonte de renda e sobrevivência para os pobres urbanos.

A ausência de segurança de posse se configura como um grave problema, cujo principal vetor é o pluralismo jurídico que prevalece em muitos países africanos. Nesses países, uma parte do estoque de terra é governada por uma legislação formal, enquanto outras terras estão sujeitas às várias práticas consuetudinárias. As abordagens de contextualização de políticas, tais como os esforços que visam à segurança de posse, são, muitas vezes, inadequadas e não se compreende que fatores fazem com que uma boa prática funcione num bairro específico e falhe noutro. Tal situação se torna ainda mais problemática na medida em que a governança formal falha em atender à procura de terra urbana, em quase toda a África (com poucas exceções, como Burquina Fasso (UN HABITAT, 2010). Este fato deu origem ao pluralismo jurídico em mais ou menos todos

os países. Além da governança formal de terras, em conformidade com as disposições legais, a gestão informal preencheu as lacunas, em contraste com outras partes do mundo, em particular, em alguns países latino-americanos, como Venezuela e Peru. Em África, raramente, os assentamentos informais constituem um tipo de invasão, com desrespeito dos direitos existentes.

Na maioria dos casos, os mercados informais de terra são edificados sobre as fundações da governança costumeira da terra, embora seja importante notar que nas zonas urbanas ela, raramente, constitui uma continuação de práticas reais tradicionais, no que diz respeito ao acesso à terra. Portanto, há uma tendência a considerar a posse costumeira da terra com base nos direitos das comunidades ao uso de terras por um grupo de pessoas que partilha a mesma identidade cultural (UN HABITAT 2010, p 119). No entanto, o afastamento dos costumes e a alocação a não membros da comunidade, escolhidos pela capacidade de compra, ao invés de pertença ao grupo, enquadram-se no que Alain Durand-Lasserve (2005) considerou “sistema neoconsuetudinário”. O posicionamento exato em termos legais das alocações de terras informais varia, desde situações completamente ilegais até situações toleradas e reconhecidas na prática.

A experiência tem mostrado que o ato de governar a terra e as suas respectivas políticas governamentais explícitas se materializam de duas formas distintas, quando se trata de problemas locais: de um lado, sob a forma de política de expansão urbana, implementada para melhoria dos bairros periféricos, no caso da terra urbana; de outro lado, fornecendo condições à existência de um mercado de terra voltado à implantação de empreendimentos que necessitam vastos terrenos a baixo custo.

A UN-HABITAT considera que as políticas de terra urbana são, naturalmente, importantes para o desenvolvimento econômico. Não obstante, elas são especialmente importantes para abrigo das populações crescentes (UN-HABITAT, 2010). Os usos produtivos, ou seja, econômicos, da terra tendem a ter uma posição relativamente forte na competição pela terra urbana, porque geram receitas capazes de cobrir os custos de aquisição de terra. Isso é menos claro para o uso habitacional, especialmente, no caso de populações de baixa renda. Por isso, a terra residencial para grupos de renda baixa tende

a ter uma classificação relativamente baixa na lista de reivindicações de terras urbanas. Isto, por sua vez, faz com que habitação de baixa renda se localize longe das zonas onde se concentram as oportunidades de emprego, acarretando despesas de viagens para ir trabalhar.

Embora a independência dos países africanos tenha trazido benefícios, também trouxe a migração rural-urbana que aumentou rapidamente na maioria dos países africanos. Em pouco tempo, descobriu-se que a procura de habitação nas cidades excedia, em muito, a capacidade das autoridades de providenciar acomodação suficiente, em níveis razoáveis de qualidade e custos. Os loteamentos não autorizados começaram a aparecer em áreas abertas e na orla urbana (LOWDER, 1986 apud SERRA & CARRILHO, 2013, p. 209). O dilema do alojamento foi parcialmente atenuado pelas ideias da *escola de autoajuda*, elaborado por autores como Tunner (1968, 1976) Abrams (1964) e Laquian (2005). Os desdobramentos dessa escola introduziram um enfoque claro na gestão da terra. Em outras palavras, eles argumentaram que os assentamentos espontâneos vistos, até então, como negativos não deveriam ser considerados como um problema, mas sim como um primeiro passo para resolver a crise da habitação urbana. Dada a incapacidade do setor público de acomodar as crescentes populações urbanas, fazia sentido contar com a iniciativa e capacidade das pessoas para organizarem o seu próprio abrigo.

No âmbito dos estudos urbanos e comportamentais da forma de ocupação espacial e a sua respectiva expansão, deve-se reconhecer que o modelo de autoajuda de provisão de habitação era realista ao reconhecer que o setor público não seria capaz de fornecer alojamento suficiente para a crescente massa urbana. No entanto, nunca conseguiu oferecer oportunidades de habitação suficientes nas cidades africanas, particularmente por causa das dificuldades práticas na operação dos mercados de terra. O acesso regular à terra é sempre um problema em cidades em crescimento, onde a procura por um lugar para viver e trabalhar transforma a terra num ativo valioso, fazendo pressão para os preços subirem.

As iniciativas destinadas a subdividir as terras públicas, a fim de disponibilizar terrenos às famílias de baixa renda, considerando os preços de mercado, raramente, têm sucesso em manter-se durante um período prolongado (MATHÉY, 1992 apud SERRA & CARRILHO, 2013, p. 209). Este argumento é baseado na ideia de que, nem sempre é possível encontrar reservas necessárias de terras públicas disponíveis, algo que pode ser caro, dependendo das circunstâncias. Além disso, surgem, frequentemente, questões de deslocamento de usuários existentes, causando atrasos e custos crescentes. Para além dos aspectos práticos, os lucros enormes obtidos através da transferência não comercial de terras públicas para o setor privado, tornando-as sujeitas às forças de mercado, muitas vezes têm sido irresistíveis, levando à corrupção do sistema de governança da terra.

Tendo em vista que as autoridades não são capazes de atender à procura de terrenos para alojamento, os preços sobem, estimulando o mercado especulativo de terras. Desse modo, as famílias mais abastadas vão empurrar os desfavorecidos, mesmo em subdivisões não comerciais designadas para os pobres, seja por meio da compra após a atribuição de terrenos, seja por corrupção do mecanismo de alocação.

4.1. Urbanização no contexto moçambicano

As cidades africanas cresceram rapidamente, de modo que se tornou um *cliché* afirmar que África é um continente a urbanizar-se rapidamente. Há alguma dúvida se isso é realmente verdade: em muitos países africanos, incluindo Moçambique, a população rural também está a crescer rapidamente, resultando em aumentos relativamente modestos na taxa de urbanização (POTTS, 2009). Porém, não há nenhum mal-entendido sobre a expansão rápida dos centros urbanos em todo o continente. Algumas das cidades maiores, como Cairo, Lagos e Kinshasa, já se classificam entre as maiores áreas urbanas no mundo. Em anos mais recentes, várias partes de África experimentaram uma mudança no enfoque relativo do crescimento urbano, afastando-se do modelo de grandes cidades em favor de centros regionais de tamanhos médios (POTTS 2009, UN HABITAT, 2010).

Isso sugere que existe um movimento no sentido de padrões de assentamentos urbanos mais dispersos.

Neste contexto de expansão urbana rápida, é provável que as decisões tomadas agora sobre as configurações de assentamentos e uso do solo urbano, futuramente, tenham consequências duradouras para os sistemas urbanos africanos. Na Europa, o padrão de crescimento urbano experimentado na era da industrialização, há mais de um século, ainda se reflete no sistema de assentamento (VAN WESTEN 2009, p. 205-206).

A partir de 1986, as populações do campo buscavam nas cidades mais conforto e proteção contra a infinidade de conflitos e luta armada que os ameaçava no campo. No caso das cidades africanas, embora o movimento seja rural-urbano, é um pouco diferente dos movimentos de mesma direção que ocorreram nas décadas de 1950 e 1960, nos países latino-americanos, chamados de “migrações rural-urbano”.

No mesmo ano, o Estado decretou a inclusão de áreas periféricas, porque produziam alimentos para os mercados urbanos, incluindo-as nos limites administrativos das cidades, provavelmente inspirados na experiência soviética das agrocidades. Segundo Araújo (2003), citado por Baia (2009),

(...) outro fator que em África tem tido implicações, diretas no processo urbano é aquele que diferentes atores designam por reclassificação urbana. Esta consiste no aumento, por decreto, da área das cidades, alterando os seus limites administrativos, com o argumento de que a cidade necessita de novas áreas de expansão (BAIA, 2009, p. 15).

Ao incorporar uma parte da área rural à área urbana, alteram-se as práticas tradicionais existentes, a cultura, a forma de ocupação espacial e de construção de moradias e da produção de agrícola (via machambas), causando conflito de uso de terra, associado a hábitos e costumes bastante diferentes da vida urbana.

4.2. Estratégias de desenvolvimento em Moçambique

A forma de planejamento conhecida como “Estratégias de Desenvolvimento” foi adotada oficialmente pela primeira vez no ano de 1942, pelo governo britânico, com o objetivo de “apoiar” suas colônias no processo pós-independência. Mais tarde, depois da II Guerra Mundial, estas estratégias foram institucionalizadas pela Organização das Nações Unidas, que as reconhecem e recomendam (FRANCISCO, 2007, p. 73). Em Moçambique, a noção de desenvolvimento assumiu ao longo dos anos um caráter ideológico importante e cresceu de maneira nunca vista, balizando os projetos políticos e as relações de cooperação internacional. Essa visão de desenvolvimento estava embasada num processo concebido como de mudança social, de transformação de uma “sociedade tradicional” para uma “sociedade moderna” (NICOLA; DIESEL, 2005).

Com esta visão, presumia-se que todas as sociedades, e suas cidades, deveriam deixar de ser tradicionais, abandonando suas especificidades culturais e econômicas, e acompanhariam as mudanças que o mundo urbano-industrial proporcionava. Com base nesta tendência, as abordagens de desenvolvimento implantadas em vários espaços geográficos foram uniformizadas, sem a devida adequação à realidade (MATOS e MEDEIROS, 2011, p. 8).

Esses procedimentos e estratégias continuaram a ocorrer pós-independência nas colônias europeias, na África. Mesmo atualmente, esse pensamento se mantém e se associa ao pensamento e às demandas neoliberais. Internamente, nos países africanos e em particular em Moçambique, isso não é diferente. O distrito de Boane está passando por um processo de transformação das áreas urbanas e do meio rural. Essa transformação vem trazendo problemas inesperados e indesejados tanto no campo econômico, como no campo social. No entanto, ainda como parte do pensamento colonial, a ideia de “modernização” e de “inserção no mundo desenvolvido, capitalista e neoliberal” levou os agentes envolvidos, nas propostas de políticas de desenvolvimento e ante as possibilidades visualizadas, a identificarem um momento de salto e de desenvolvimento, onde a terra aparece como um “recurso” que pode ser transformado em “mercadoria”, tanto do ponto de vista do desenvolvimento urbano como do meio rural.

Daí, questiona-se até que ponto o processo de alocação de uso e aproveitamento de terra (urbano e rural) dependerá da dinâmica do mercado, particularmente no caso do distrito de Boane, em que a terra é propriedade exclusiva do Estado.

Com essas políticas, havia uma expectativa de que as transformações contempladas nas “estratégias de desenvolvimento” e identificadas como modernização, industrialização pudessem resolver ou mitigar os graves problemas de desenvolvimento social e econômico.

Em Moçambique, o governo local vem tentando controlar a velocidade da urbanização desregrada, mas sem sucesso, pois, as demandas de trabalho e moradia da população mais pobre não estão sendo resolvidas. Sendo assim, as alterações nos usos do solo acabam gerando mais exclusão socioespacial, uma vez que os moradores são obrigados a abandonar suas terras nativas e residências, devido aos altos custos dos serviços e despesas provocados pela forma de urbanização atual.

Nos diferentes países e cidades, o processo de desenvolvimento tende a apresentar um determinado padrão espacial, muitas vezes, concentrando-se em determinados locais, enquanto outros são ignorados. As políticas nacionais também afetam de maneira diferente, partes do país, muitas vezes favorecendo algumas regiões, em detrimento de outras. A característica específica dos lugares e da terra afeta o seu potencial de desenvolvimento, assim como todos esses âmbitos agem sobre a vida da população moradora. Nunca é demais refletir que os mais desfavorecidos são os que têm menor poder de escolha e decisão. Portanto, é nesta perspectiva que se levanta a questão sobre qual poderia ser, ou se deveria haver um modelo generalizado de “como fazer” o desenvolvimento regional e o planejamento do uso e aproveitamento de terra num país como Moçambique. É com essa inquietação que a nova economia, quase exclusivamente virada ao mercado imobiliário, desvincula a economia agrícola, assentada territorialmente na produção alimentar, com base nas instituições sociais da maior parte da população camponesa.

A nova economia de mercado vem retomando a urbanização extensiva, por meio da qual foi possível reativar o mercado, enquanto atividade econômica urbana. Porém, ao desenvolver esse comércio, foi-se criando as condições para a estruturação do modo de

produção capitalista e, simultaneamente, a destruição dos pilares da economia do meio rural, assente na atividade agrícola. Esse processo tem acarretado mudanças de direção da produção do espaço, muito mais difíceis de realizar do que a continuação das tendências existentes.

Baseando-se em considerações críticas, o Relatório sobre o Desenvolvimento do Mundo (WDR, 2009) oferece uma abordagem geral para “estratégias de desenvolvimento espacial”. O documento traz uma visão específica sobre o papel da urbanização e, por implicação, sobre as políticas de terra urbana, no desenvolvimento regional e no planejamento do uso e aproveitamento da terra, com uma visão clara e particular.

O WDR (2009) reconhece também que é necessário fazer investimentos em serviços públicos, no meio rural, para superar as desigualdades indesejadas, ao oferecer investimentos em educação de habilidades como meio para ajudar os pobres a escapar à pobreza. Ora, este argumento parece ter validade geral: uma pessoa com boa formação tem possibilidade de encontrar um bom emprego, ter um desempenho mais eficaz e de contribuir para a sociedade. Na visão espacial do desenvolvimento, explorada pelo WDR (2009), a educação tem um papel específico como estratégia de último recurso para pessoas em zonas periféricas que têm pouca chance no mercado mundial competitivo e liberal da globalização contemporânea. A avaliação do Relatório tem validade geral e genérica e, por isso, sua perspectiva de análise não contempla especificidades, como as estudadas aqui, sobre Moçambique e Boane. Num contexto em que a internacionalização da economia capitalista entra em contato e em conflito com a propriedade pública da terra, as demais intermediações, como a educação, dificilmente alcançam desenvolvimento para resolver a situação das presentes gerações e definir um futuro com vida de qualidade para futuras gerações.

A velocidade nas transformações socioespaciais leva o modelo do WDR (2009) a ser contestado, por ignorar as especificidades das diferentes localidades, países e regiões. O WDR falha ao impor a experiência histórica de algumas partes do mundo sobre outras, como solução única para todos (*one-size-fits-all*), sem adequações regionais e/ou locais que contemplariam a especificidade e fariam sentido no âmbito local e regional.

Além disso, pode-se questionar se os recentes avanços tecnológicos – a economia baseada na informação e nos sistemas em rede (CASTELLS, 1996) - ainda privilegiam a aglomeração física das pessoas e atividades, como observado no passado. As trocas em tempo real através da internet afetam o papel da distância e o significado do espaço. Acrescenta-se a isso as demandas ambientais que reafirmam a importância de reconhecer as especificidades locais, sejam elas de ordem geográfica, climática, e/ou política-cultural e social. Nesse sentido, verifica-se que os estudos globalizados, embora tenham validade e qualidade analítica (com dados internacionais, análises estatísticas e GIS de ótima qualidade etc.) pecam ao expressar a realidade local de maneira generalizante e distanciada da realidade empírica.

A presente pesquisa demonstra que, apesar dos dados serem ainda preliminares, o modelo analítico e qualitativo utilizado é suficiente para descrever a realidade de maneira mais aproximada e efetiva, particularmente porque assume a perspectiva das populações envolvidas.

4.3. Desenvolvimento rural e a dimensão socioespacial: O caso do distrito de Boane

Para seus investimentos em bens e serviços coletivos, o poder público escolhe os lugares do meio rural onde estão os segmentos populacionais de maior poder aquisitivo, ou que poderão ser vendidos e ocupados. Os lugares de pobreza, os mais afastados, os densamente ocupados vão ficando no abandono. Nas condições socioeconômicas e demográficas de Moçambique, o desenvolvimento do meio rural deve ser o objetivo fundamental e o centro de gravidade da estratégia nacional de desenvolvimento. Ou seja, não se defende que “desenvolvimento rural deve ser parte, ou parte fundamental da estratégia de desenvolvimento nacional” (FRANCISCO, 2007, p. 230).

O autor advoga que a “estratégia de desenvolvimento nacional deve ser uma estratégia de desenvolvimento do meio rural (idem 2007, p 230).” Em outras palavras, desenvolvimento do meio rural não é um assunto setorial ou transversal, é o assunto central do desenvolvimento de Moçambique. Por isso, uma estratégia de desenvolvimento do meio rural, paralela ou parte integrante de uma estratégia nacional de

desenvolvimento, não tem sentido (BRANCO, 2015, p. 116). Do mesmo modo, uma organização governativa, focada unicamente em desenvolvimento rural faz pouco sentido.

De maneira análoga, o governo não tem um ministério ou uma direção de combate à pobreza absoluta, dado que este combate não constitui uma atividade setorial, mas o foco da estratégia de desenvolvimento.

Tendo em vista que a maioria da população moçambicana ainda vive nas zonas rurais, apesar da velocidade com que a urbanização ocorre, o desenvolvimento do meio rural poderia afetar: (i) as dinâmicas demográficas rurais e urbanas; (ii) as dinâmicas de urbanização e as capacidades dos centros urbanos de receber e acomodar o fluxo de trabalhadores rurais; (iii) a natureza do emprego e dos padrões de acumulação econômica (incluindo relativa formalidade); (iv) as oportunidades de aplicação produtiva dos fluxos financeiros, resultantes do trabalho sazonal e da participação dos camponeses em mercados de bens agrícolas (BRANCO, MASSINGUE & MUIANGA, 2015, p. 116).

O processo de urbanização promovido pelas classes de alta renda vêm gerando transformação dos lugares informais onde, mais do que olhar para as relações sociais existentes, o espaço passou a ser observado como uma atividade econômica de produção e distribuição de áreas residenciais e de lazer, acarretando consigo os vários problemas em níveis mais amplos da urbanização desregrada. A partir dessa constatação, Nuno Castelo Branco considera que:

(...) Urbanizar o campo ou continuar a ruralizar as cidades; continuar a esgotar as cidades já existentes ou criar novas no campo; aumentar o exército de empresários e empregados retalhistas informais que pululam pelas cidades na margem da sobrevivência ou criar novas oportunidades dinâmicas e inovadoras de trabalho decente; estas são opções que se abrem ou se fecham em grande medida como função do que acontece com o desenvolvimento rural (BRANCO, 2015, p. 117).

Para esse autor, a base de sustentação e de acumulação de capital de toda a economia de Moçambique, com exceção dos últimos 8 anos, tem residido nas zonas rurais. Por um lado, foi do campesinato pobre e médio que provieram cerca de 75% das exportações nacionais, os alimentos a baixo custo para manter a força de trabalho barata e os excedentes de força de trabalho não-qualificada e barata para todos os setores de atividade econômica. Por outro lado, a principal acumulação econômica foi feita com base nos monopólios e oligopólios que organizavam e controlavam a produção, extensão, comercialização, transporte, transformação e exportação dos excedentes agrícolas (em culturas como algodão, caju, tabaco, açúcar, chá, sisal, dentre outras), bem como organizavam e geriam o crédito aos diferentes intervenientes nessa atividade econômica. Além disso, o campesinato foi sistematicamente expropriado dos excedentes agrícolas e da força de trabalho que gerava, tendo sido quase sempre a fonte, e quase nunca o destino, do processo de acumulação (BRANCO, 2015).

De modo geral, a evidência mostra que há dois tipos de agregados familiares que vivem de fato da agricultura: (i) os muito pobres, que não conseguem diversificar o seu leque de atividades, frequentemente por causa da limitação de oportunidades de emprego decente; e (ii) os mais abastados (camponeses médios e ricos ou mesmo empresários agrícolas) que, em algum momento da sua vida economicamente ativa, passaram com sucesso por anos de trabalho assalariado e outras formas de sobrevivência e acumulação. Tudo isso lhes permitiu investir na agricultura (expansão das áreas de cultivo, aquisição de meios de produção melhores, incluindo tração animal ou mecânica e sistema de irrigação, recrutamento de força de trabalho) e construir uma base como produtores comerciais ou semicomerciais independentes. O primeiro grupo é mais numeroso que o segundo e os dois grupos juntos formam uma fração minoritária das populações rurais.

Isto não quer dizer que indústria, ciência e tecnologia, agricultura, transportes etc., não são vitais. Pelo contrário, o desenvolvimento rural será o produto da conjugação e articulação adequadas de todos os setores. No entanto, a relevância de cada um será tanto maior quanto os seus objetivos forem pautados por um conjunto de normas e focados na

estratégia nacional, cujo centro de gravidade é o desenvolvimento rural. A partir dessa linha de pensamento, as abordagens de desenvolvimento rural e os conceitos em que se baseiam variaram radicalmente, ao longo deste período. Segundo Francisco (2007):

(...) “desenvolvimento rural deve ser o centro de gravidade da estratégia de desenvolvimento nacional, pelo que não faz sentido ter uma estratégia de desenvolvimento rural nem uma organização governativa focada em desenvolvimento rural”. “Desenvolvimento rural deve ser concebido como processo de industrialização rural, com base social e regional alargada e base produtiva e comercial diversificada”.

Com raras exceções, os níveis de produtividade no campo, independentemente dos setores de atividade, são baixíssimos, tal como o são os níveis de educação, a qualidade e cobertura das infraestruturas de construção, energia, água, transportes, comunicações e assistência técnica, a presença de instituições de ciência e tecnologia, padronização e controle de qualidade e certificação com algum significado produtivo concreto, a capacidade de financiamento e os níveis de especialização da produção.

As oportunidades de expansão e desenvolvimento da economia nacional com uma base social e regional ampla, capacidades diversificadas e sustentação macroeconômica serão substancialmente maiores e mais dinâmicas se o seu centro de gravidade girar em torno do desenvolvimento rural. Em Moçambique, segundo o ditado, a maioria da população vive da agricultura. Empiricamente, esta frase não descreve nem analisa a complexa realidade social no campo. Se é verdade que quase toda a população rural tem acesso à terra e uma ligação com a agricultura, também é verdade que a maioria desta mesma população tem padrões muito diversificados de sobrevivência, que incluem trabalho assalariado (ainda que apenas sazonal), uma diversidade de atividades agropecuárias, pesca, algum tipo de atividade comercial, alguma indústria artesanal etc.

As dinâmicas urbanas e rurais, industriais e agrárias estão profundamente interligadas e têm contornos políticos fundamentais. Das zonas rurais, bens alimentares, matérias-primas, combustíveis (como lenha e carvão) e força de trabalho fluem para as

zonas urbanas. Das zonas urbanas, recursos financeiros e, ocasionalmente, alguns bens e serviços industriais fluem para as zonas rurais. Estes fluxos e o seu aproveitamento são ditados pelas dinâmicas de acumulação (a forma como as pessoas produzem, se apropriam e utilizam a riqueza produzida) na economia rural e pela natureza da relação entre o desenvolvimento urbano e rural, entre a indústria e a agricultura. Estas relações tendem a ser desiguais e a favorecer padrões de acumulação de capital que se estabelecem em torno de setores intermediários, proprietários distantes, especuladores e só ocasionalmente produtivos (BRANCO, MASSINGUE & MUIANGA, 2015, p.120).

Ao longo dos mais de três séculos de história do capitalismo, muitos países seguiram estratégias de expropriação do excedente do campo, nas fases iniciais de acumulação de capital. Alguns tiveram sucesso na transformação desse excedente em capital industrial sólido e dinâmico. Para fazê-lo, eliminaram as classes improdutivas (proprietários distantes, intermediários especuladores, burguesia consumista), fizeram profundas reformas na redistribuição da terra por quem a trabalha, ajudaram a organizar os produtores em empresas associativas e cooperativas, montaram serviços públicos de extensão, assistência, financiamento, comercialização, formação, standardização e controle de qualidade etc. Portanto, a revolução rural potenciou política, social e economicamente a emergência da revolução industrial cujo surgimento urbanizou o campo, acabou com as diferenças entre agricultura e indústria e eliminou, ou reduziu drástica e rapidamente, os níveis de pobreza, tal como nós os conhecemos. Ao fazerem isto, estas economias criaram novos meios de acumulação, imensamente mais produtivos, e transformaram suas estruturas e dinâmicas sociais e econômicas (BRANCO, MASSINGUE & MUIANGA, 2015, p. 121).

A constante dependência da economia do meio rural com relação aos fluxos de capitais externos (públicos e privados), torna-se profundamente vulnerável aos caprichos dos financiadores externos. Politicamente instáveis, por causa da crescente contestação em torno da apropriação, redistribuição e utilização de excedentes, no caso da terra, esse aspecto é evidente. Em outras palavras, as ações de expropriação da terra rural tendem a deixar a população de baixa renda mais vulnerável ainda, visto que a terra é sua fonte de

rendimento agrícola. Sendo assim, quando é posta em causa a insegurança de posse, em função do rápido processo de urbanização extensiva que se verifica atualmente, o conflito é evidente.

De fato, a urbanização não é acompanhada de políticas públicas urbanas adequadas que possam acomodar todos os estratos sociais. Portanto, as novas políticas públicas não seriam capazes de manter a ordem da expansão urbana, pois suas abordagens e soluções, técnicas e políticas, não abrem caminho para o desenvolvimento.

Os conflitos trazem à tona a necessidade da regularização da terra como um recurso ao conjunto de medidas administrativas. Tais medidas teriam como objetivo regularizar os assentamentos nas zonas rurais, pois esse instrumento é de domínio e de caráter público. Dessa maneira, constitui uma ação de extrema importância para atuar nas áreas irregulares, uma vez que permite a permanência das populações moradoras de áreas urbanas e rurais, em desconformidade com a lei, para fins de habitação. Isso implica acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.

O processo da expansão urbana, tal como se verifica atualmente, requer condições para que as populações de baixa renda possam usufruir a situação de segurança dos seus espaços, pois, um dos principais pressupostos subjacentes às novas teorias e à prática, a respeito da “urbanização extensiva”, leva a que as políticas de desenvolvimento urbano e socioespacial sejam relegadas ao último plano.

O argumento em favor do não desenvolvimento socioespacial das políticas públicas em áreas de expansão urbana, se revela através da aplicação e demonstração de um mercado de terra em constante crescimento e de forma inevitável, pois ela impõe-se sobre as demais leis que regulam o uso e ocupação do solo no território nacional.

O ponto mais fraco na argumentação a favor do mercado de terra é a necessidade de incorporar as novas áreas no entorno das cidades, despidas de infraestruturas, assim como nos vazios rurais. São muito comuns argumentos que defendem o planejamento, mesmo na ausência de suportes técnicos, pois, no entendimento da maioria da população,

o planejamento proporciona um amplo movimento, que procura justificar e legitimar uma dada ordem social.

No distrito de Boane, devido à distribuição desigual de renda, existe uma grande maioria da população, situada nas faixas inferiores de renda, que têm em sua posse extensas áreas de terra. Dessa maneira, abre-se uma oportunidade ilimitada para o mercado de consumidores. Vale dizer que não há concorrência, pois, juridicamente a terra continua sendo propriedade do Estado, apesar do surgimento do mercado clandestino. Significa dizer que há a necessidade premente de criação de novas leis sobre o uso do solo que possam, por meio do planejamento, servir como agentes de crescimento e desenvolvimento socioespacial, tanto urbano como rural.

Nas condições estruturais existentes, o capital corrói o sistema de urbanização, sobretudo em áreas rurais, à luz das políticas de crescimento e desenvolvimento socioespacial, geralmente planejadas pelo poder público, que tendem a descumprir as normas e práticas costumeiras, prescritas na Lei de Terras. Tais políticas de urbanização das áreas rurais, baseadas na criação de polos de desenvolvimento, contribuem para perpetuar e reforçar a posição dominante de um reduzido número de grupos sociais. Como resultado do monopólio e oligopólio, o planejamento, que deveria eliminar a incerteza, vai se tornando uma prática aceita, mesmo nas chamadas economias de “livre iniciativa” (RATTNER, 1978, p 149).

Deve-se destacar os avanços legislativos, no campo da regularização da terra no distrito de Boane, principalmente após a elevação da vila à categoria de autarquia, advento da Lei n° 2/97, que criou o quadro jurídico legal para implementação das autarquias locais, ao abrigo do n° 1, do artigo 135 da Constituição da República. Um dos objetivos é o de concretizar a função social da propriedade e de possibilitar o exercício do direito fundamental à moradia, consagrado como direito social pela Constituição da República.

Incumbe ao município a autonomia legal para regularização da terra, na área que lhe compete, e a outra remanescente ao governo do distrito. Trata-se de dois poderes que

tutelam a mesma área do ponto de vista territorial, mas com poderes diferentes sobre a mesma jurisdição socioespacial, ocupado de forma ampla. É fundamental que se deixe de lado a ideia de atender às demandas pontuais e que se faça um planejamento visando ao atendimento desta política pública. Nesse caso, busca-se promover melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentivar o pleno exercício da cidadania pela comunidade, sujeito do projeto. (ALFONSIN, 2007, p. 78).

O desafio que o país enfrenta para o desenvolvimento, para aplicação da Lei 6/79, de 3 de julho, Lei de Terras, mostra a necessidade da sua revisão, de forma a adequá-la à nova conjuntura política, econômica e social e garantir o acesso e a segurança de posse de terra, tanto dos camponeses moçambicanos, como dos investidores nacionais e estrangeiros.

Busca-se, assim, incentivar o uso e aproveitamento da terra, de modo a que esse recurso, o mais importante de que o país dispõe, seja valorizado e contribua para o desenvolvimento da economia nacional. A regularização da terra deve ser uma das diretrizes gerais da política urbana, conforme o previsto na Constituição da República, que determina a regularização e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda. Isso deverá ser feito mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

Em princípio, esperava-se que a nova Lei de Terra estabelecesse a gratuidade dos registros dos DUATs, advindos de processos de regularização da terra implementados pelo Poder Público. O objetivo seria viabilizar o procedimento em relação ao custo, em virtude de que os principais beneficiários do programa são as famílias de baixa renda.

4.4. A insegurança de posse, uma situação que perpetua a pobreza em Moçambique

A situação de pobreza extrema em que as populações vivem, em diversas comunidades moçambicanas, impõe fortes pressões sobre os recursos naturais existentes. Em muitas das comunidades, estes recursos representam a principal fonte de subsistência para a maior parte das famílias que nelas vivem. Além disso, o crescimento rápido da população e a urbanização extensiva que ocorre no país afetam sobremaneira o processo de ocupação do espaço e seu uso e aproveitamento.

Devido à insegurança da posse da terra, os espaços estão perdendo a função de promover a produção agrícola em favor da construção habitacional, rompendo as relações sociais tradicionais da população nativa. A população é aliciada por valores monetários jamais vistos, o que, de certa forma, os encoraja a praticar este ato ilícito, mesmo sabendo que tais valores não lhes permitem obter outras terras com as mesmas características (qualidade, superfície, acessibilidade). Para este grupo de população este comportamento tende a reforçar ou perpetuar a situação de pobreza extrema.

A ausência do planejamento do uso e aproveitamento da terra constitui um entrave para as estruturas tradicionais das comunidades locais, pois, acabam agindo de acordo com as práticas costumeiras que, por vezes, não são eficientes nem eficazes, sobretudo quando se trata de conflitos sobre o uso e aproveitamento da terra. A prática do planejamento urbano reforçaria a legislação urbanística, ao penalizar os que realizam atos ilegais, utilizando as fragilidades da legislação, agravando a pobreza e as necessidades crescentes dos mais desfavorecidos.

A penalização assumiria um caráter pedagógico, servindo de exemplo aos diferentes agentes, sobretudo no procedimento a ser adotado, no uso e aproveitamento da terra. Ao Estado, caberia a exigência do cumprimento da lei, porém, nota-se que o Estado não elabora mais plano, nem regulamentos, nem fiscaliza a forma pela qual os espaços vêm sendo produzidos. Ele próprio passou a ser um especulador, assistindo à venda da terra pública, com efeitos negativos que atingem de maneira devastadora as populações de baixa renda, afetando igualmente toda a cidade, as áreas rurais, o ambiente natural, a cultura, o bem-estar geral das regiões e, no limite, do país.

Em consequência da expansão urbana, áreas periféricas passaram a ser como uma espécie de território livre da iniciativa privada, onde, de forma independente, surgem bairros de luxo para abrigar a elite, além dos bairros pobres, onde moram os assalariados e recém-emigrados do campo. Ao longo do tempo, estes novos setores foram-se fundindo num tecido urbano compacto, contribuindo para o crescimento da cidade, promovendo uma grande desordem na paisagem e na malha urbana. Tudo isso demonstra que foram abandonadas as formas de controle público sobre o espaço construído (SPOSITO, 1988, p. 62).

A Constituição da República de Moçambique de 2004, que sucedeu as anteriores Constituições de 1990 e 1975, encarregou-se de estabelecer princípios de gestão e manutenção de terra, como propriedade exclusiva do Estado, não devendo ser vendida, hipotecada, penhorada ou de qualquer outra forma alienada. A terra é tomada como meio universal de criação da riqueza e do bem-estar social e seu uso e aproveitamento é direito de todo o povo moçambicano. O Estado conferiu o direito de uso e aproveitamento de terra e determinou as condições para tal uso (ACIS, 2012, p. 12). De acordo com esta afirmação, pode-se concluir que todas as ações contrárias ao que está consagrado nas Constituições de 1975, 1990 e 2004, relativo à venda de terra, são praticamente anticonstitucionais, ou seja, configuram um crime.

No presente trabalho de pesquisa, não se trata de maldizer as políticas do Estado moçambicano, pois alguns analistas defendem a liberalização do mercado de terra. Mais do que servir para produzir riqueza, ou o que se espera dessa liberalização, o mercado de terra não serve para aliviar a pobreza, e sim para acomodar os interesses de um grupo específico da classe média.

As atuais tendências de expansão e ocupação das áreas rurais a favor da iniciativa privada demonstram essa falta de humanização, que consiste no não reconhecimento da diversidade espacial e, conseqüentemente, na reflexão sobre como tornar o espaço seguro para o pluralismo ocupacional. Em moldes tecnológicos, as ciências da terra permitem a funcionalidade dos processos de planejamento, uso e aproveitamento da terra. O

compromisso com essa visão socioespacial está na origem do pensamento mercadológico. Dito doutro modo, do ponto de vista político, trata-se daquilo que é preocupante em relação à maneira como são feitos o uso e ocupação da terra. O desprezo pelas leis e normas sobre o uso e aproveitamento da terra dá a ideia de que quem sabe como conduzir os outros à felicidade tem toda a prerrogativa de se impor sobre os demais e não ser interpelado pelo poder público.

A impaciência que algumas pessoas revelam com o Estado, resulta em críticas, mas não produz resultados. A intolerância que revelam reforça cada vez mais a insegurança da população de baixa renda. A obsessão com a própria ideia de que o desenvolvimento espacial deve acontecer à custa da redução dos espaços da população pobre, é reveladora de um ambiente que torna férteis as ideias do mercado de terra em vigor no país.

Essa consciência resulta duma cultura política dominante, entre pessoas que consideram viáveis suas ideias no processo de gestão da terra pública. Essa cultura política hostil ao pluralismo ocupacional, à liberdade individual e ao respeito pela dignidade humana, daria tudo para que as políticas de desenvolvimento urbano não recebam um olhar para o futuro, ou seja, fazem de tudo para ignorar a interpelação crítica da governança da terra, pois acreditam que ela só cria conflitos sociais. Para Graham & Marvin (2001, p 220), na governança da terra, há um ponto adicional a considerar, que são as implicações do fato de que a governança urbana e rural tem tendido a favorecer a descentralização. Isto apresenta vantagens, pois aproxima a tomada de decisão das pessoas envolvidas. Porém, em termos de gestão urbana e questões de terra, pode acarretar riscos. A transferência de responsabilidade de gestão de infraestruturas, serviços e gestão da terra para o nível local pode levar à fragmentação e crescentes desigualdades no âmbito metropolitano. Ou seja, um urbanismo, no qual os bairros ricos se beneficiam dos serviços prestados, enquanto as comunidades pobres não têm acesso aos sistemas de abastecimento, mesmo básicos.

Assim, aparecem as ilhas de privilégios privatizadas e conectadas globalmente, mas, isoladas dos arredores miseráveis, que são deixados à sua própria sorte ou aos

cuidados de um setor público incapaz de responder, dado que os residentes ricos optaram por sair dos sistemas coletivos de prestação de serviços. As políticas sobre mercado de terra são, muitas vezes, instrumentais para a criação dessas cidades desiguais, onde os condomínios saíram de zonas caracterizadas por usos públicos e assentamentos temporários (GRAHAM & MARVIN, 2001, p 220).

Essa discussão lembra as sucessivas mudanças para o aperfeiçoamento da Lei de Terras, desde a independência nacional. Sua importância prende-se ao fato de a “utilidade da terra” não constituir um conceito natural, pois é sempre função da vida em sociedade. É um conceito que reflete os valores duma sociedade que se constituem historicamente, não pré-determinados. O progresso é sempre uma manifestação do que as pessoas querem. Por isso, o que é crucial na transformação das sociedades humanas não é a tecnologia, mas sim o que uma comunidade humana valoriza. De igual modo, a mera existência de um mercado de terra não significa nada se a sociedade é majoritariamente pobre e não tem como acomodar seus interesses. Na verdade, do ponto de vista da utilidade, no processo de gestão de terras, o que faz mais falta em Moçambique não são as leis em si, mas uma melhor compreensão da sua aplicação, uma vez que, na maior parte dos casos, as variáveis são exógenas. Este ponto é importante, sobretudo porque o país atravessa momentos críticos, no que diz respeito ao planejamento urbano. Esse fato tem implicações sobre a própria gestão de terra e produção do espaço.

Curiosamente, devemos o maior impulso ao planejamento urbano e à sistematização do conhecimento científico, que teve seu início na década de 1970, com a publicação de duas obras seminais, influenciadas pelo pensamento marxista, no vasto campo dos estudos urbanos. Em 1972, tivemos a *Questão Urbana*, de Manuel Castells (1983) e, um ano depois, a *Justiça Social e a Cidade*, de David Harvey (1980). Portanto, essas obras muito influenciaram a renovação crítica da pesquisa urbana, na esteira de vigorosas e pertinentes críticas endereçadas ao pensamento conservador nos estudos urbanos (especialmente à Escola de Chicago, que floresceu nas décadas de 1920 e 1930). Pode-se considerar que promoveram uma espécie de “desnaturalização” da análise da produção do espaço urbano. Ambas as obras historicizaram os problemas sociais manifestados na cidade, encarando o espaço urbano como um produto social e os

“problemas urbanos” relacionados com a dinâmica das relações de produção e a estrutura de poder, na sociedade capitalista (SOUZA, 2013, p. 27).

A próxima questão a considerar é a crescente mercantilização da terra em Moçambique, pois, entende-se que a globalização aumenta a mobilidade das pessoas, embora as políticas de liberalização e de desregulamentação se dirijam menos à mobilidade das pessoas. Ao contrário, muitos países ricos tornaram a imigração cada vez mais difícil. Não obstante, há várias razões que contribuem para aumentar a mobilidade humana, a exemplo da tecnologia que elimina as distâncias e torna as comunicações mais rápidas e baratas. Inclui, também, o fator da conscientização, pois, quanto mais as pessoas estão informadas sobre as condições noutros lugares e quanto mais suas redes de contato ampliam a cobertura geográfica, mais provável é que procurem oportunidades em outros lugares distantes.

Não que os meios de subsistência de migração e multi-locais sejam novos para África, pelo contrário. A migração para trabalho tem uma longa tradição, como no movimento dos trabalhadores para as minas da África do Sul ou no movimento sazonal de trabalhadores para as zonas de plantações. Essa mobilidade não é nova, mas a magnitude do número de pessoas que procuram oportunidades noutros lugares tem aumentado. Recentemente, uma parte crescente da população busca oportunidades em diferentes locais, para sua subsistência. Pode ser o caso do indivíduo que tem ocupações em lugares diferentes, mas, também, é possível que diferentes membros duma família ou agregado familiar estejam ocupados em lugares diferentes, partilhando, de alguma forma, os benefícios entre eles. A importância de tais meios de subsistência multilocais e a crescente mobilidade dos indivíduos e famílias têm, também, implicações sobre o planejamento urbano e o mercado de terra em Moçambique.

4.5. O Duat: Fraude intencional?

Atualmente, a longa e persistente apropriação monopolista da terra pelo Estado Moçambicano é produto de um processo dinâmico que envolve múltiplos compromissos

e contradições, dentre as quais as preocupações e os interesses políticos estabelecidos e as relações e interesses de natureza econômica dos principais grupos sociais. Portanto, no processo conflituoso de compromisso, as motivações e preocupações políticas em defesa do monopólio estatal fundiário têm logrado, com notável sucesso, sobrepor-se e prevalecer sobremaneira à racionalidade e cálculo econômico das relações de propriedade. Isso não significa que a hegemonia imposta pelo regime estatal à sociedade moçambicana seja socialmente aceite e tenha logrado, na sociedade, uma resignação de parte dos regimes de propriedade praticados pela maioria da população. Só a literatura disponível pode, em parte, ajudar a esclarecer o impacto do monopólio estatal sobre a terra.

Quanto aos fatores institucionais associados à formalização dos terrenos, têm merecido reflexões críticas internacionais por parte de vários autores. O caso particular de Moçambique se distingue de grande parte dos países onde a informalidade não está diretamente associada à negação do direito de propriedade da terra.

De qualquer forma, antes desse assunto se tornar uma questão técnica e administrativa, será preciso aprofundar a questão do ponto de vista político, relacionada com os benefícios e os custos do monopólio estatal da terra, consolidado ao longo de quase quatro décadas. Muitos têm sido os estudos sobre os custos e benefícios do monopólio de uma multiplicidade de empresas, negócios comerciais específicos, incluindo, recentemente o custo e benefício do espaço aéreo. Associado a isso, muitos têm sido os estudos jurídicos, sociológicos e políticos sobre a gestão da terra. Contudo, não existe ainda um estudo sistemático e abrangente sobre os custos e os benefícios do monopólio estatal da terra em Moçambique. A tabela 2 identifica, em forma de balancete qualitativo e comparativo, alguns dos benefícios e custos do monopólio estatal da terra, no contexto da Constituição Econômica Moçambicana.

Tabela-3. Balancete comparativo dos Benefícios e Custos do Monopólio da Terra no Contexto da Constituição Econômica, Moçambique 2012.

	Benefícios	Referências		Custos	Referências
1	A posse da terra pelo Estado é um elemento de poder e reprodução. A distribuição do recurso obedece a critérios políticos e de contratos com empresas públicas e privadas que podem ou não se enquadrar na política econômica e numa estratégia de desenvolvimento.	(Mosca, 2012, p. 12)	1	A não valorização da terra como patrimônio e a não transacionalidade reduz o capital das empresas e das pessoas singulares e com isso a capacidade negocial econômica e comercial.	(Mosca, 2012, p. 4)
2	Só a casa que nós construímos na terra é que nos pertence, é que é nossa propriedade. A terra não pertence a ninguém a não ser ao Povo, que é dirigido pelo Estado. E isso vem definido na Constituição do País. Queremos dizer aos senhores das terras, aos senhores feudais, que vivem como se estivessem no século catorze, no século treze, que não acompanham a evolução da História, a evolução do Mundo, que vivem como parasitas, que a terra pertence ao Povo, porque foi o Povo que libertou a terra.	(Machel, 1975, p.5)	2	A terra como Propriedade do Estado: Mito ou Realidade? Uma das questões mais controversas no último relatório de avaliação ao abrigo do Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARF), e que suscitou fortes objeções da parte do governo moçambicano durante a apresentação do relatório na recente cimeira de Sorte foi sobre o regime de posse da terra em Moçambique, e as suas implicações para a economia do país... “Existe uma necessidade clara de melhorar a forma como os direitos sobre a terra podem ser usados para incentivar o desenvolvimento econômico em Moçambique”.	(Savana, 2009)
3	Moçambique faz parte dos poucos países em que a população rural não faz parte da região dos <i>sem-terra</i> . O que aconteceu no Zimbábue, o que se anuncia na vizinha África do Sul não podia nem pode ocorrer no nosso País. O camponês possui terra. Lutamos para libertar a terra e os homens, proclamou a FRELIMO e Samora e a maioria esmagadora dos moçambicanos	(Vieira, 2011, p. 14)	3	Depreende-se que a valorização da terra inclui indicadores determinantes subjetivos 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.	(Manhicane, Jr. 2007, p. 1)

	defende esta cláusula, quase sagrada, do pacto social moçambicano.				
4	A Legislação nacional prevê que os investidores tenham certa responsabilidade para com as comunidades abrangidas pelo projeto. No entanto, grande parte das empresas entrevistadas nas províncias ainda não cumpriu com as promessas feitas durante as consultas públicas, questão referida como motivo de conflito entre as comunidades e as empresas. Constatou-se ainda que algumas empresas só pretendem cumprir as promessas feitas durante as consultas, depois de começarem a ter lucros. Porém, apesar de terem projetos a decorrer há muitos anos nas comunidades, não cumprem.	(Matavel et al. 2011, p. 34)	4	A madeira da nossa desgraça em dois atos e uma conclusão. Todos falamos contra a corrupção, desde as mais altas autoridades até o mais humilde dos seres. Mas, a corrupção não existe, existem os corruptos, pessoas de carne e osso, sendo que o fundamento da corrupção, como dizia Michel de Montaigne, já nos finais do século XVII, está na abolição da verdade... O caso é de tal maneira chocante que estamos em crer que assume as raías do crime organizado, a avaliar pela metodologia usada. O crime organizado atual à maneira de uma empresa, como donos e senhores, unicamente com a mira no lucro. Corrompendo tudo e todos quando for necessário.	(Domingos, 2011, p. 2)
5	Uma das questões que tem estado no centro das nossas preocupações é a gestão de terras. Sob a direção do Presidente Samora Machel, tivemos a sensibilidade, a proatividade e a visão de produzir o quadro jurídico vigente que rege o direito de uso e aproveitamento da terra.	(Guebuza, 2011)	5	Zambézia-desmatamento é maior que o reflorestamento. O desmatamento de áreas florestais atingiu níveis extremamente preocupantes, mas o esforço de reposição continua ainda diminuto, o que exigirá, nos próximos dias, ações mais enérgicas e coordenadas por parte das concessionárias, do governo, líderes comunitários e a população para o reflorestamento.	(Achar, 2012, p. 2)
6	Privatização ilegal da Terra em Moçambique: USAID propõe uso do DUAT como garantia bancária.	(Fazenda, 2011)	6	Falta de hipoteca da terra não impede crédito agrícola- diz Mário Machungo, PCA do BIM, para quem a eficácia e a viabilidade são a melhor garantia para o financiamento bancário.	Manhicane, Jr. 2007, p. 1)

7	Em Moçambique, juridicamente, sem-terra são todos, exceto o Estado. A elite governante e seus parceiros internacionais têm bons (se bem que diferentes) motivos para defenderem a desvalorização do principal ativo na economia nacional.	(Francisco, 2008, p. 58)	7	Quando a terra é propriedade estatal e proibida a sua transacionalidade, existem métodos de cálculo do valor do bem para fins de cobranças de impostos, taxas e penalizações no ato e após o licenciamento como direito de uso e aproveitamento da terra. Por outro lado, é admissível que um bem sem preço (ou com um preço muito baixo) dificilmente seja utilizado eficientemente.	(Mosca, 2012, p. 3)
8	Este regime jurídico pode colocar, de novo o problema de justiça e equidade no acesso e uso da terra. E parece que a sua subsistência, ou, pelo menos, o seu não questionamento oficial pelos poderes públicos, apenas pode acontecer quando os grupos sociais mais fortes, pela posição econômica e política que ocupam, conseguem retirar benefícios e ganhos da situação.	(Calengo, 2005, p. 152)	8	Julgo que não errarei se afirmar que existem terrenos vazios no centro da cidade de Maputo, de menos de 2000m ² , à venda por mais de \$300 000 (trezentos mil dólares americanos). Moçambique passou, portanto, a ser um país onde o preço e a renda do imóvel é o mais alto da África Austral, isso apesar da proibição da venda legal da terra.	(Laweki, 2003, p. 7)
9		(Mosca, 2012, p. 12)	9	Parece não existirem dúvidas que a legislação em vigor relativamente à transmissão entre vivos de benfeitorias, construções e infraestruturas se tem revelado com uma série de lacunas, tornando o processo moroso, não uniforme, complexo e pouco transparente, o que dificulta o desenvolvimento, particularmente, do empresariado, havendo inúmeros casos de transmissões irregulares de terra em Moçambique. É que, não estando claramente definidos os critérios para autorização da transmissão pela entidade estatal competente, os interessados ficam sujeitos a uma larga margem de discricionariedade e de incerteza, que pode levar a aproveitamentos ilícitos.	(Caldeira & Nordine, 2007, p. 2)

10	<i>Quanto vale a propriedade?</i> Porque a terra não pode ser comprada nem vendida, ela não tem valor. É a propriedade ou a infraestrutura existente na terra que possui valor. Talvez por causa da natureza relativamente pequena e exclusiva do mercado, os preços dos imóveis permaneceram geralmente estáveis durante a crise financeira global, o que faz de Moçambique uma opção atrativa de investimento.	(Morgan, 2011)	10	Numa avaliação aproximada, segundo as hipóteses pode-se distinguir o valor da terra em utilização da grande maioria da população moçambicana para fins agrários (cerca de 95%), como representação no mínimo da valorização fundiárias. Em tese, essa percentagem constitui o mercado informal, se fizesse parte de um único mercado	
----	--	----------------	----	--	--

Fonte: CEM, 2012²⁸.

²⁸Constituição Económica de Moçambique.

É certo que a propriedade monopolista estatal da terra definiu o Estado como único e exclusivo proprietário em Moçambique. Este sistema se mostrou inadequado à complicada lógica do capitalismo monopolista de Estado sobre a terra, associado com o Estado de bem-estar social, numa altura em que a cultura do consumo estava em ascensão e com maiores desafios para assumir novos papéis.

Diante de tais desafios, o Estado decretou a lei que o define como o único e exclusivo proprietário de terras em Moçambique. Isso significa e implica, em termos legais e práticos, a total negação dos demais direitos de propriedade aos cidadãos, configurados em diferentes modalidades ou regimes de propriedade: comum, coletiva, privada e livre acesso. A diferença entre a posse e propriedade, como escreve Bromley (2008, p. 20), pressupõe o reconhecimento de que a posse de um objeto, por exemplo, uma casa ou terra agrícola, é um fenômeno empírico. No entanto, a posse ou uso regular não constitui garantia de propriedade, apenas permite a presunção ou hipótese de que a pessoa detentora de um objeto seja o legítimo “dono”. Mas, isso por si só não comprova a propriedade. De igual modo, o proprietário de uma casa pode mostrar o título à autoridade fiscal ou ao Banco como instrumento legal, sempre que é necessário prestar prova de propriedade.

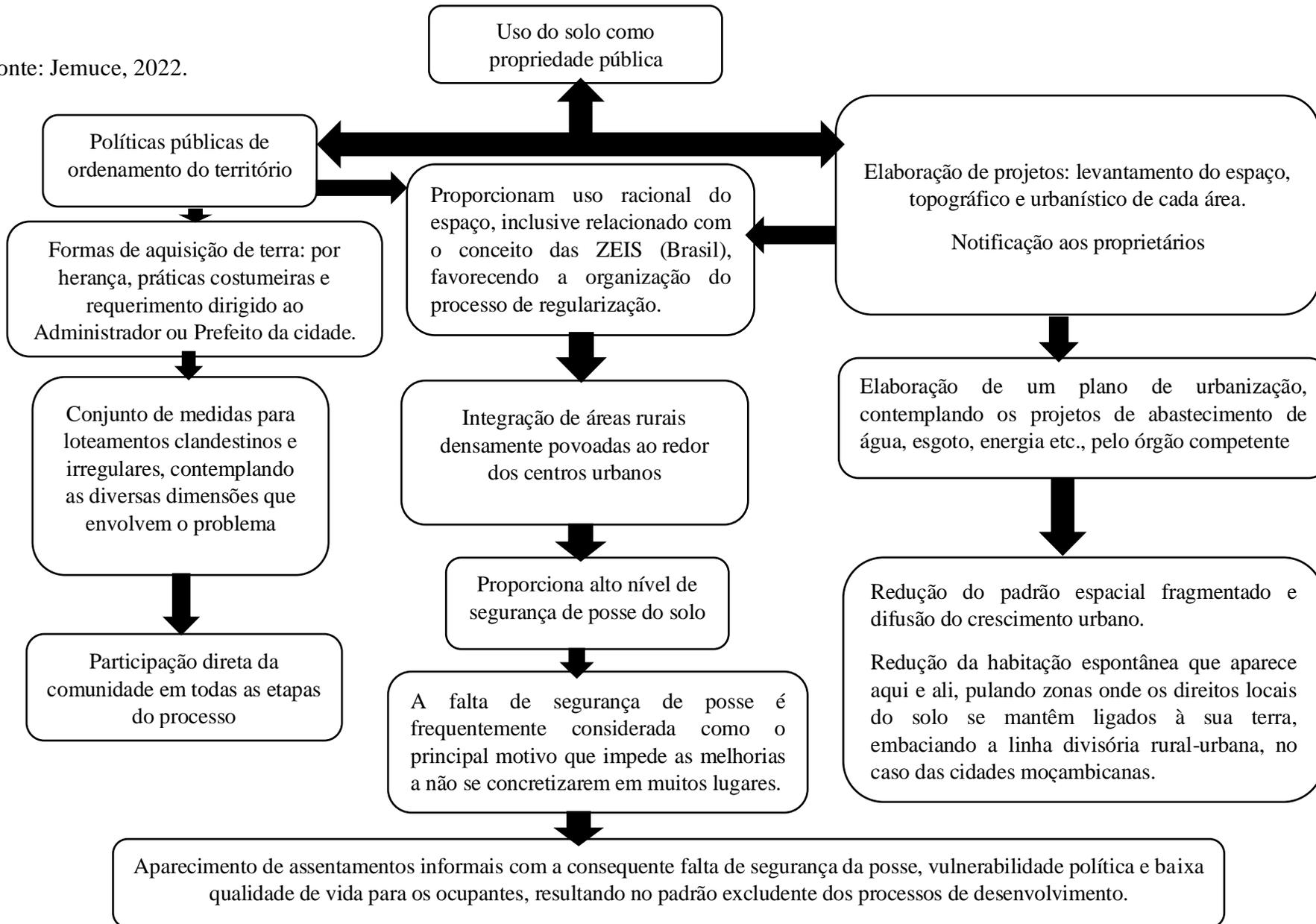
Esses aspectos, identificados na Constituição em vigor (a negação do direito de propriedade da terra aos regimes não estatais), em contraste com o reconhecimento para outros tipos de bens, evidenciam cada vez mais uma contradição significativa e fundamental. A Constituição em vigor não confere o devido respeito e reconhecimento das relações sociais de propriedades reais, associadas às várias formas de organização da estrutura de direito e obrigações que caracterizam as relações sociais entre as pessoas, em torno da alocação e utilização da terra.

Apesar das diversas formas de organização, determinadas pelos múltiplos regimes de propriedades, para além do estatal, como o comunitário, o privado e o regime de livre acesso, põe-se em causa os arranjos institucionais e mecanismos de gestão associados a determinados regimes de propriedade, ao não reconhecimento e à falta de garantia de

proteção legal aos principais regimes de propriedade praticados na sociedade moçambicana.

Figura 7: Síntese da categoria espacial

Fonte: Jemuce, 2022.



A síntese da categoria espacial é uma proposta técnica de melhoramento do processo de planejamento e uso da terra, tanto na perspectiva pública quanto privada, no contexto moçambicano.

Tomando em consideração que a propriedade e o controle dos recursos são exercidos diretamente pelo Estado, existem várias possibilidades de regulação dos recursos, desde a cessão e permissão do uso e aproveitamento aos indivíduos, empresas ou comunidades mediante condições, até quando o Estado promove diretamente o seu uso por meio de agências governamentais.

O direito de propriedade compreende certo número de direitos que caracterizam as relações entre o indivíduo e o resto da sociedade, com relação ao objeto da propriedade. Por imperativo da lei, os indivíduos são obrigados a observar as regras de uso determinado pela agência de gestão estatal, enquanto as agências governamentais têm o direito de determinar as regras de uso e acesso.

A segurança de posse permanece um problema, na medida em que há um pluralismo jurídico no país onde, parte da terra é regida por um conjunto de regras, como a legislação formal, enquanto outras terras estão sujeitas às práticas consuetudinárias. Isto significa dizer que se deve disponibilizar terras apropriadas em número suficiente para acomodar os investidores considerados desejáveis e as pessoas que procuram lugar para viver. As dinâmicas demográficas irão requerer adaptações contínuas, no uso da terra urbana e do parque habitacional. Portanto, as considerações de eficiência requerem flexibilidade e capacidade de resposta às mudanças.

As discussões mais recentes dão conta de que a insegurança de posse da terra vem crescendo nas cidades e nas áreas de expansão e que as políticas públicas, de natureza repressiva e jurídica, continuam a receber maior incentivo e atenção prioritária.

A avaliação do desenvolvimento urbano das cidades moçambicanas passa necessariamente pela lógica dos assentamentos. Uma parte desproporcional do crescimento econômico, desde o fim da guerra civil, na década de 1990, concentrou-se na capital Maputo, resultando no aumento da desigualdade econômica de 18% em relação a outras cidades, entre 1996 e 2003. Em última análise, a polarização espacial da riqueza

poderia tornar-se insustentável, em termos sociais e políticos, mesmo que, do ponto de vista estrito da eficiência, possa representar o caminho mais rápido para o crescimento agregado da economia nacional, pois capitaliza sobre as economias de aglomeração (SERRA & CARRILHO, 2013, p. 207).

Na capital do país, a concentração da maior parte da economia demanda a questão habitacional, visto que as pessoas migram para a capital em busca de oportunidades de trabalho. Conseqüentemente, a ausência do Estado na provisão pública de habitação retarda o processo de ordenamento do espaço, na medida em que confere respostas parciais às necessidades da população. Atualmente, atravessa-se um momento em que o Estado não pode mais ser provedor de habitação, à semelhança do que fizera no período pós-independência.

Em Moçambique, a necessidade de uma ampla divulgação da Lei de Terra é urgente, sendo um instrumento de organização do território espacial. É de caráter obrigatório que o Conhecimento da Lei de Terra seja do domínio público, de maneira que atos que atentam contra a Constituição não sejam contemplados nos processos de expansão urbana em curso no país. É dever do poder público proteger as áreas pobres, para evitar os efeitos perversos da especulação do mercado de terra. Cada área pobre precisa ter um plano urbanístico específico, embasado em sua história de lutas populares pelo acesso à terra.

Atualmente, no distrito de Boane, a evolução do urbanismo tende a aniquilar os espaços de socialização da população rural, dando apoio a uma coletividade orgânica capitalista. Segundo este modelo, a participação ativa dos indivíduos na busca de solução para resolução dos seus problemas, inerentes à terra, perdeu sentido e a irresponsabilidade social tornou-se característica essencial do comportamento do governo local. Essa atitude é corroborada pela afirmação de Max Weber, ao salientar o que chama de “vantagens técnicas do ponto de vista da administração burocrática”, no contexto da sociedade industrial e capitalista. Para ele, a economia capitalista de mercado exige da administração a execução dos negócios, se possível acelerada e, ao mesmo tempo, exata, clara e contínua.

A análise que se pode fazer faz compreender que a sociedade moderna de urbanização conhece as regulamentações que poderiam igualmente dar suporte ao modelo de ordem de desenvolvimento urbano, sem necessariamente ferir a classe da baixa renda. Na realidade, as iniciativas tomadas permitem que se efetue escolhas não em função da personalidade dos grupos sociais, mas em função da necessidade, dos desejos de um mercado do solo que está em constante crescimento. Esse modelo de ordem opõe-se ao modelo de equilíbrio, experimentado pelo Estado moçambicano depois da independência nacional, que buscava a redução dos conflitos e contradições sobre o uso e aproveitamento da terra.

A expansão urbana desregrada e a falta de intervenção do Estado nesse processo têm conduzido à destruição do tecido social urbano e rural, considerando que os espaços são determinados pelas relações sociais, cujo funcionamento responde a princípios definidos por Lei. No caso do distrito de Boane, é o conjunto de meios pelos quais uma operação técnica se traduz em intenção econômica e política. O que se evidencia aqui é a “racionalidade” e/ou “racionalização” do Estado, ao referir-se sempre aos meios, mais do que aos fins. A avaliação do desenvolvimento urbano das cidades moçambicanas passa necessariamente pela lógica dos assentamentos. Desde o fim da guerra civil na década 1990, uma parte desproporcional do crescimento econômico concentrou-se na capital Maputo, entre 1996 e 2003. Em última análise, a polarização espacial da riqueza poderia tornar-se insustentável em termos sociais e políticos, mesmo que, do ponto de vista estrito da eficiência, possa representar o caminho mais rápido do crescimento agregado da economia nacional, pois capitaliza sobre as economias de aglomeração (SERRA & CARRILHO, 2013).

As ações desenvolvidas pelo Estado estão ancoradas nas virtudes e nos objetivos embasados na doutrina da propriedade estatal na gestão espacial. Entre estes, destaca-se a regulação do uso do solo, gerando conquistas coletivas, por meio de ações que impulsionam a melhoria da qualidade de vida unicamente de uma parte da população. Isso ocorre, portanto, porque há uma menor interação entre os indivíduos ou atores sociais, os quais interferem nas dimensões social, econômica, política, cultural no processo de uso e ocupação do solo.

O excesso de burocratização, que se desenvolve no nível da administração local para a regularização da posse da terra, despersonaliza as relações sociais entre a população e o poder público. Tudo isso implica uma exagerada dependência dos regulamentos e resistências a mudanças, configurando padrões de comportamento que, muitas vezes, resultam em conflitos.

As evidências mostram a constante preocupação por parte do Estado em julgar a atitude mercadológica da terra, mesmo constituindo um centro de discursos políticos para organizações sociais sobre o combate a essa prática. Trata-se de uma prática claramente de manipulação política, uma vez que se consolida a ideia de que o Estado está presente na mediação dos conflitos, resultantes do uso e aproveitamento da terra. Na realidade, o Estado está estreitamente ligado às adaptações ao mercado de terra, inerentes às organizações lucrativas, dentro de um processo de expansão urbana mercadológica, a serviço do capitalismo.

A opção desenvolvimentista da expansão urbana coloca a questão do uso e ocupação da terra numa arena de disputa, na qual o Estado tem a obrigação de zelar pelos interesses da comunidade e pela preservação dos recursos naturais. A fraca capacidade do poder público em fiscalizar a implementação dos instrumentos, obrigatórios à materialização da sua gestão, demonstra a incapacidade do Estado de gerir os recursos naturais, sobretudo os que têm a ver com o desenvolvimento urbano e regional. A justificativa seria a de que o processo por si só, embasado na ideia da terra como propriedade pública, seria suficiente para despertar a consciência dos cidadãos de que os limites salvaguardados por lei seriam cumpridos. Assim, no decorrer do tempo, foi ficando cada vez mais evidente a fraqueza dos instrumentos de fiscalização, na medida em que começam a escassear os espaços no entorno das áreas consolidadas das grandes cidades como Maputo e Matola.

O argumento da desanexação de uma parte das áreas rurais dos distritos vizinhos, como Boane e Marracuene, começa a ganhar força como justificativa para anexação das áreas de expansão urbana, em torno das cidades de Maputo e Matola. Essa anexação veio a acontecer com intensidade nos finais do século XX e início do século XXI.

De certo modo, a ausência de políticas públicas de interação urbana e as decisões desarticuladas, tomadas a favor da centralização do processo do planejamento e desenvolvimento urbano, levaram o país ao ponto de descontrole total do processo de expansão urbana. Atualmente, a insistência na ideia de que a terra é propriedade do Estado não faz mais sentido aos olhos da população, tendo em vista a intensa mercantilização da terra, sob o olhar impávido do poder estatal. Ainda que o Estado goze do poder de gestão da terra, ele o exerce de forma não muito clara. Muitas vezes, ao querer impor a normalidade no processo de gestão da terra, o Estado se depara com situações desastrosas e conflituosas.

O reconhecimento desse quadro de contraste, exclusão social e segregação socioespacial parece não comover nem estimular as instâncias reguladoras da sociedade, como o Estado, o Mercado e a Comunidade, uma vez que, no capitalismo contemporâneo, a terra é vista cada vez mais como mercadoria. Tal condição possibilita a transformação e conversão de qualquer terra em mercadoria, ao mesmo tempo em que o Estado se vê impossibilitado de estancar essa forma de obtenção de renda proveniente do mercado da terra.

4.6. A disputa pela terra entre os vários movimentos sociais no meio rural

Atualmente, Moçambique encontra-se num cruzamento histórico comparável com a situação de 1995, quando foi criada a Comissão Interministerial para a Revisão da Legislação da Terra, ou seja, a Comissão de Terras. No meio rural, o objetivo dos vários movimentos sociais, na disputa pela terra, tem sido a mudança. Até agora, não houve mudanças políticas iguais às que caracterizaram a década de 1990. Contudo, o país está enfrentando um grande desafio, no que concerne ao uso da terra, quer pelos investidores assim como pela população, no geral. Há sérias preocupações sobre a corrida pela terra e a respectiva ocupação local que traz consequências nefastas para os camponeses e para as comunidades locais.

Na sociedade moçambicana, a ocupação da terra corresponde a um processo de disputa pelas comunidades locais e pelos estrangeiros, no qual as comunidades locais se

relacionam com intermediários locais. Como exemplo, podem ser citadas as comunidades de Manica e Zambézia que se opõem a determinadas plantações e infraestruturas, mas que precisam do apoio dos resistentes estruturais globais como organizações da sociedade civil que, por seu turno, precisam do apoio institucional para ajudar as comunidades locais. Portanto, comunidades locais imediatistas²⁹ em transição conseguem, através do apoio institucional, certos tipos de mudanças de várias naturezas. Atualmente, é mais ou menos essa dinâmica que funciona no meio rural em Moçambique. Nos casos em que houve, de fato, uma intervenção forte dos movimentos sociais, houve certo tipo de mudança.

No meio urbano, o sistema econômico é atacado por vários sujeitos com crenças políticas, culturais, ambientais etc. Supostamente, o sistema é mais frágil, mas, na verdade, consegue dar resposta positiva a fatores que vêm de fora, resultando em certas mudanças de comportamento. Por outro lado, o sistema consegue dar resposta defensiva, no caso de manifestações, como as de 2008 e 2010, do tipo securitário. Só para citar um exemplo, os impulsos que vêm de fora são diversificados e, geralmente, não se unem. Não se forma um processo coeso de crítica estrutural ao sistema. Pode haver certa mudança, mas é sempre parcial e o sistema termina conseguindo se adaptar.

4.7. Reassentamentos

Quando se trata de reassentamento, o resultado é uma mudança, podendo ser radical ou parcial. Em Moçambique, os reassentamentos são provocados por investidores estrangeiros, que deflagram a reação pontual, às vezes violenta, de imediatistas extremistas e oleiros. Não se trata de uma mudança social e política, na vida deles, porque conseguem uma indenização. Não se trata de recuperação da terra, é uma mudança estrutural. Vale destacar que a luta é dura para alcançar a mudança estrutural.

²⁹ São comunidades que se formam de imediato para juntas, reivindicarem seus direitos com apoio de instituições privadas ou públicas.

Figura 8: Diagrama de intervenção das comunidades emergentes no processo do reassentamento.



Fonte: Adaptado, Bussoti, 2019.

Uma questão chave é saber até que ponto a elaboração de planos de ordenamento reconhece os direitos existentes, resultantes da ocupação de boa-fé. O artigo 82, nº 2, da Constituição de 2004, estabelece que “a expropriação só pode ter lugar por causa de necessidade, utilidade ou interesses públicos, definidos nos termos da lei e dá lugar à justa indenização”. No entanto, se por força da implementação de um plano de ordenamento de um município, o DUAT adquirido por ocupação de boa-fé é extinto, o motivo da extinção resulta de necessidade social de ordenamento do espaço urbano. Deve-se, portanto, falar da expropriação por utilidade pública. Não é correto falar da revogação de DUAT, nos casos de ocupação de boa-fé, na medida em que não há nenhum ato administrativo de atribuição de DUAT que se pretende extinguir. Acontece que, por força do plano de ordenamento, extingue-se o direito de propriedade das benfeitorias feitas sobre a terra pelo ocupante (COMOANE, 2007, p. 13).

Quanto à ideia fundamental que preside à figura da expropriação, encontra-se patente no próprio processo de ordenamento do território. Trata-se de sujeitar o ocupante da terra à realização de interesses gerais (o ordenamento do território), mediante atribuição ao Estado do correspondente direito e poder de expropriação, com fundamento em exigências de utilidade pública.

Figura 9: A disputa pela terra entre os vários movimentos sociais no meio rural



Fonte: diagrama adaptado, Bussoti, 2019.

Como conclusão do capítulo, pode-se constatar que a hierarquia é um dos princípios estruturantes dos planos de ordenamento de território. Contudo, o RSU³⁰ prevê o afastamento da regra de hierarquia, devido à necessidade de enquadrar os assentamentos informais e de regularizar várias situações anormais. Nesse caso, será necessário: *Solicitar o afastamento do princípio da hierarquia no ordenamento do território ao Ministério da Administração, apresentando os devidos fundamentos, segundo o artigo 6, n.º 3 do RSU.*

- A emissão dos títulos de DUATs nas áreas urbanas, a favor de ocupantes de boa-fé, pode ser feita antes da conclusão do plano de ordenamento. Para esse efeito, a condição básica é a realização do inquérito, assegurando aos

³⁰ Regulamento do Solo Urbano.

ocupantes de boa-fé seus direitos, protegidos pelo artigo 111 da Constituição de 2004 e artigo 12 alínea b) da Lei de Terras de 1997³¹.

- A elaboração dos planos de ordenamento reconhece os direitos existentes, nomeadamente, os resultantes da ocupação de boa-fé. Por isso, a expropriação só pode ser concretizada uma vez esgotados os meios de aquisição do direito a favor do ocupante.

Por fim, é necessário disponibilizar apoio técnico aos municípios e governos distritais para poderem aplicar inquéritos em menos tempo e negociar com o município prazos realísticos para a realização do inquérito aos ocupantes.

5. DIMENSÃO DA ANÁLISE E RESULTADO DA PESQUISA DE CAMPO

Neste capítulo, reflete-se sobre os resultados obtidos, em função da pesquisa de campo. No entanto, os resultados aqui obtidos não são validados somente em função dos questionários, embora tenham sido cruciais para a interpretação do ponto de vista da análise qualitativa e estatística. A dimensão da análise responde em parte às hipóteses formuladas na tese. Na análise do processo de gestão da terra, são destacadas questões de ordem geral, referentes às particularidades do contexto em que foi realizada a pesquisa, em três conjuntos de problemas que dizem respeito: 1. às estratégias de ordenamento do território, nomeadamente no que se refere aos programas de governança da terra; 2. à integração de uma abordagem de gênero no uso e aproveitamento da terra e 3. à falta de celeridade na emissão de títulos de DUATs, nas áreas urbanas e rurais.

A insegurança de posse de terra, embora inicialmente centrada na província de Maputo, concretamente no distrito de Boane, teve repercussões na natureza do domínio mercadológico, em primeiro lugar, porque a exclusão da maior parte da população no

³¹ É preciso apresentar e discutir este entendimento de uma maneira franca com os municípios cobertos pelo programa.

processo de urbanização revelou o desvio de objetivo no processo de planejamento das atividades de expansão urbana.

Este aparato não tinha só a intenção de desviar a atenção do processo de planejamento, como pretendia demonstrar de que lado está a lógica da gestão do mercado de terra e como ela poderia ser utilizada impunemente ante as oportunidades oferecidas, no conflito entre a Lei de Terras e seus ocupantes. Este contexto, pleno de desconfiança, de suspeitas, de ameaça de expropriação veladas ou expressas, influenciou negativamente o processo de urbanização de muitas áreas moçambicanas, pois, o processo de planejamento e ordenamento do território, sempre foi rodeado de segredos e tensões. Por outro lado, despoletou na sociedade civil reações de descontentamento, dentre as quais o recrudescimento dos conflitos de terra em quase todo o país.

A ausência do planejamento, como uma condição indispensável para o processo de desenvolvimento urbano, colocou Moçambique no campo dos conflitos no uso e ocupação da terra. Normalmente, esta situação levaria a uma reforma urgente, pois, fica evidente a incapacidade do Estado em se adaptar às atuais regras do planejamento urbano comunicativo. Dessa maneira, a inexperiência dos técnicos, na matéria sobre a expansão urbana, produz um discurso falacioso. Ou seja, muitas vezes, tem se veiculado justificativas de que não existem meios técnicos para dar andamento ao processo de ordenamento do território. De qualquer modo, esse argumento pode trazer consequências graves para o modelo de governança da terra atual e influenciar ou intensificar o mercado de terras já enraizado no país. Portanto, essas medidas têm consequências imediatas já que a governança da terra tem por princípio duas funções chaves:

- “(...) a primeira é a “função eficiência”, ela tem de facilitar a urbanização, permitindo a concentração de pessoas e atividades necessárias para se produzirem os efeitos da aglomeração, especialização e produtividade mais elevada, etc. como discutido acima. Portanto, todas as atividades precisam de um lugar para se realizarem e as pessoas precisam de abrigo. Contudo, e nesta visão, os governos têm que garantir que o sistema de governança da terra existente é um mecanismo

eficaz para atribuir o local mais adequado para a função mais apropriada, ao menor custo possível, é uma questão de eficiência”.

- “(...) Ao mesmo tempo, a segunda função é que a governança da terra deve proteger os utilizadores, investidores e outros interesses vitais no que se refere a essas parcelas de terra. Isso, por motivo de eficiência econômica e por considerações sociais de equidade e de proteção dos membros mais fracos da sociedade que podem não ser capazes de operar efetivamente nos mercados de terra, mas cujos interesses essenciais podem ser prejudicados pelas forças descontroladas do mercado.

A partir dessa avaliação, a governança da terra deve agilizar o acesso e uso da terra, isto é, permitir a alocação de terras para o uso e usuários mais desejáveis. Portanto, no planejamento do desenvolvimento econômico, buscam-se retornos econômicos: atribuição de terras ao uso mais recompensador e produtivo. Assim, outros critérios sociais também podem ser aplicados para determinar o que constitui “a utilização mais desejável”, num dado caso específico. A priori, não há necessidade de enquadrar essa questão somente em termos de ganhos econômicos, embora as forças do mercado possam exercer pressões formidáveis nessa direção. Independentemente de como se definem, as políticas de gestão de terras devem assegurar que os procedimentos são eficazes, garantindo que os usos e utilizadores desejáveis possam ter acesso a terras apropriadas.

5.1. Desenvolvimento da análise

Os resultados da pesquisa mostram a tendência crescente da insegurança de posse de terra no distrito de Boane. Não obstante, o poder público, representado pelo administrador do distrito e prefeito do município de Boane, pouco tem feito para reverter

esse cenário, exceto promover a disputa do ponto de vista da delimitação das competências territoriais.

O período escolhido como recorte temporal para análise vai desde 2014 a 2021, em momentos distintos, ou seja, corresponde ao período em que a vila de Boane foi elevada à categoria de município.

Dentre o material colhido, foram analisados os vários conflitos de terra que apresentavam uma referência clara ao processo de governança da terra e ao planejamento urbano em Boane. Foi encontrada uma divergência significativa na forma de aquisição da terra, se forem considerados os dados da pesquisa de 2016, na tabela:1 abaixo. Cinco anos depois, ainda persiste a lógica mercantil no processo de aquisição da terra, no distrito de Boane. Isso demonstra que ainda não estão assegurados os direitos do povo moçambicano sobre a terra e sobre os recursos naturais, apoiados por programas de investimento, visando ao uso sustentável e equitativo dos recursos. Insistentemente, o governo tem dado a entender que a terra continua sendo do Estado e que não se pode vendê-la nem penhorá-la.

Tabela- 4. Formas de aquisição de terra no distrito de Boane.

Questionários Respondidos	População que Adquiriu a terra	Forma de aquisição de terra		
		Mercado Informal	Atribuído pelo Estado	Por herança
51	31	74 %	16 %	10 %

Fonte: Jemuce, 2016

No que diz respeito ao conteúdo da pesquisa, 60.7 % dos inquiridos acreditam que o governo não está interessado na solução do problema, uma vez que isso vem se arrastando há vários anos, sem nenhuma solução à vista. Segundo os entrevistados, a justificativa da falta de vontade do governo prende-se à ausência de técnicos especializados para que a atividade seja levada em conta, uma vez que o Estado não dispõe de meios financeiros para tal.

Quanto aos técnicos do SDPI³², do SDAE³³ e do CMVB³⁴, foram realizados trabalhos de campo, com a participação do pesquisador. Com os técnicos do SDPI e do SDAE, foi realizado um trabalho no âmbito do reconhecimento da situação atual da terra, nas áreas de maior concentração da população do distrito. Foram identificadas as mudanças recentes no uso do solo, a substituição de moradores pobres por outros com maior poder aquisitivo nos assentamentos informais e a situação da legalização da terra, nas áreas com maior concentração populacional.

Desses elementos, pode-se considerar que o aumento da insegurança de posse de terra, e da sua respectiva venda, é consequência das forças do mercado, utilizadas impunemente na intervenção da expansão urbana nas mais diversificadas formas de atuação. Essa situação conduz a que os conflitos de terra se agudizem, no contexto pleno de desconfiança e de ameaças expressas, que influenciam negativamente o ambiente de convivência socioespacial. Com base nas abordagens de Souza (2013), não se pode descurar a importância do planejamento, alegando que não é possível prever o futuro. Isso demonstra irresponsabilidade com relação à ação transformadora, que permanece no plano teórico. Portanto, deve-se crer na possibilidade de induzir confiavelmente o curso até mesmo de processos complexos, como os processos sociais que ocorrem em Boane.

Seja como for, numa época em que a capacidade regulatória do poder público é posta em causa pelo fraco investimento em planejamento e uso da terra, o Estado demonstra capacidade bastante reduzida no que tange à gestão da terra, optando por modelos centralizados. Esta opção tem uma conotação política, pois, se as competências, do ponto de vista da alocação, uso e aproveitamento da terra, fossem descentralizadas permitiriam a flexibilidade no processo de gestão da terra e a respectiva segurança de posse. Segundo o modelo vigente, não há espaço para a democratização da ação do Estado.

³² Serviço Distrital de Planificação e Infraestrutura.

³³ Serviço Distrital de Atividade Econômica.

³⁴ Conselho Municipal da Vila de Boane

Para gerir o mercado de terra em Moçambique, são necessários mecanismos mais adequados que levem em conta o valor real de uma parcela. Ou seja, é necessário valorizar a terra, estimando seu preço e conseqüente utilidade como um capital a ser discutido nas negociações sobre investimentos. Esse princípio aplica-se às comunidades locais que queiram fazer parcerias com investidores, ou empresários que tenham DUATs adquiridos ao Estado e que queiram fazer negócio com as empresas estrangeiras que buscam terras para os projetos. Porém, é importante notar que o mercado de terras é uma condição necessária, mas não suficiente para usar a terra como garantia bancária. Por trás deste processo, há fatores tais como a confiança no sistema de administração de terra, a realidade observada do “Estado de Direito” e dos mecanismos judiciais de controle e fiscalização, além de fatores econômicos e pessoais que determinam o processo de administração da terra em Moçambique.

A falta de um planejamento e gestão adequados do território faz com que o setor público atue de maneira mais onerosa aos cofres públicos. A falta de uma Base Cartográfica cadastral, confiável e de qualidade, por exemplo, faz com que as ações tomadas nem sempre sejam as melhores.

No decorrer da presente pesquisa, buscou-se constituir uma base cadastral urbana/rural atualizada e de qualidade, que servirá como suporte aos projetos futuros de infraestrutura, bem como para realização de atividades fiscais condizentes com a realidade da estrutura atual do distrito.

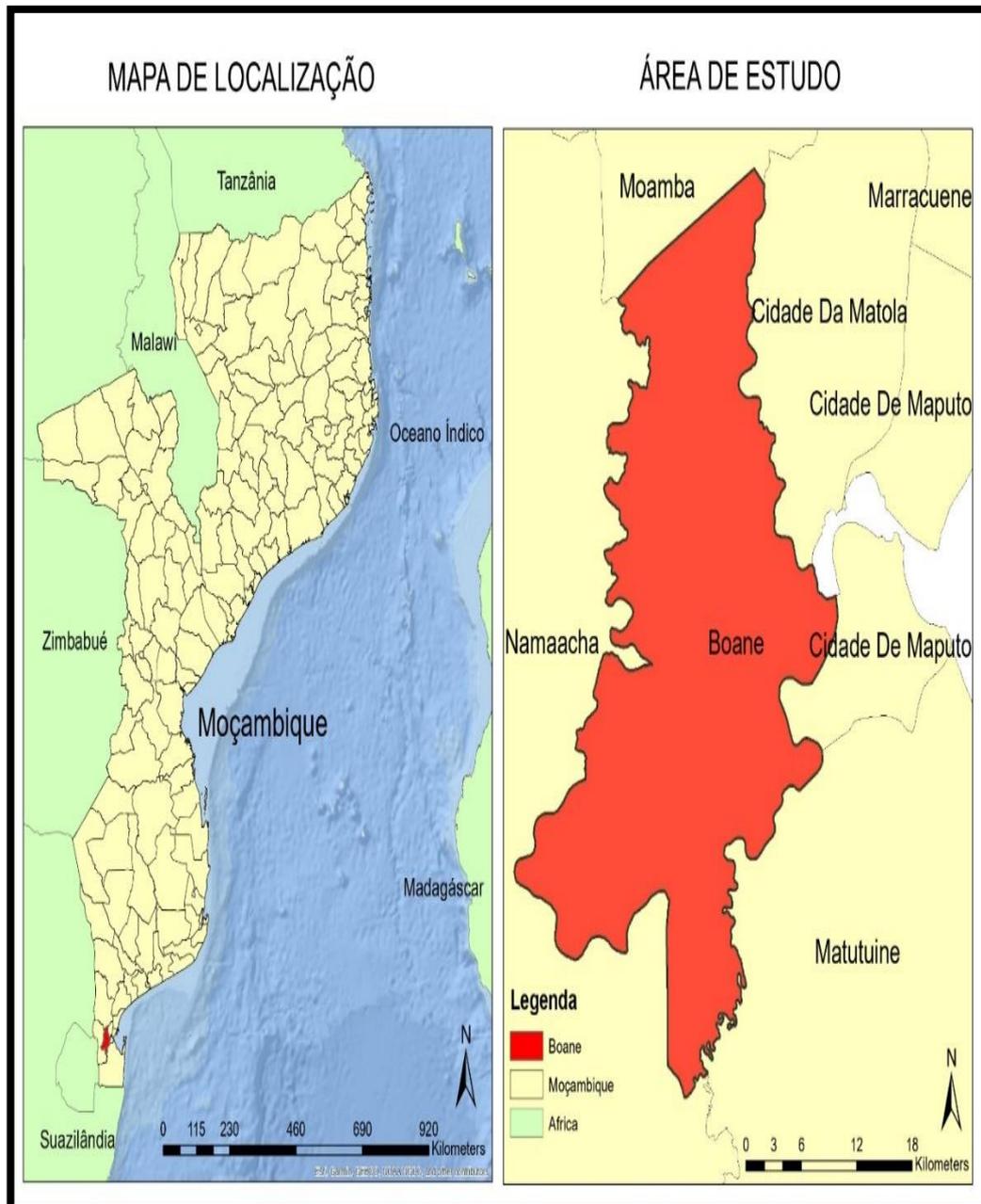
O mapeamento topográfico/cadastral visa a sanar esses problemas, associando as informações dos imóveis, da rede viária, da rede elétrica e, principalmente, do uso do solo para o planejamento urbano e a gestão pública.

Nesta pesquisa, foram utilizados métodos de levantamento topográfico, com base em técnicas GNSS, pelo fato de estar lidando com cadastro em nível de lotes, os quais exigem alta qualidade posicional. Este é o objetivo principal do projeto cartográfico a fim de que o Município/Distrito disponha de um cadastro técnico e de uma rede geodésica confiável, para subsidiar os trabalhos a serem desenvolvidos.

5.2. Localização da área do estudo

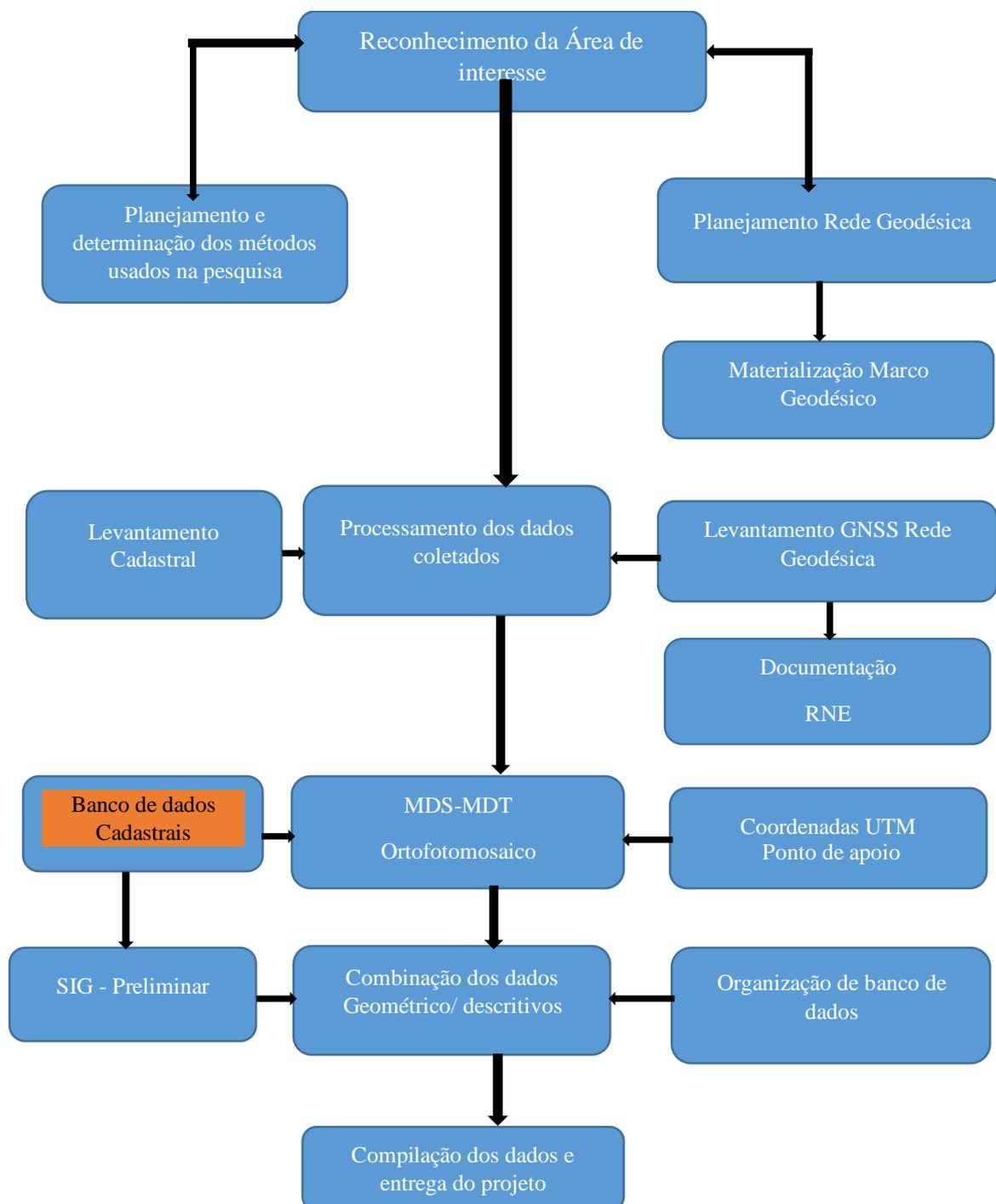
O distrito de Boane (Figura 9) está localizado a 30 km da Cidade de Maputo e 20 km da Cidade de Matola, entre os paralelos 26°18' e 26°46' Sul e entre os meridianos 32°10' e 32°30 Leste. A altitude da sede administrativa do distrito de Boane é de aproximadamente 41 metros. Sua área total é de aproximadamente 815 km² (81.500 ha) e sua população estimada, segundo o Censo (2017), em 213. 268 habitantes, dos quais 103. 206 são homens e 110. 062 mulheres, com densidade demográfica de 166.6 hab/km². A figura 3, abaixo, representa uma parte dos indicadores sociodemográficos do distrito de Boane, onde o uso e aproveitamento do solo são basicamente agrários. Segundo dados do Serviço Distrital de Atividade Econômica do Distrito, o setor agrário ocupa uma área total de 43 200 ha.

Figura 10: Região de interesse do estudo



Fonte: Elaborado por InoveGeo, 2019.

Figura 11: Fluxograma do reconhecimento da área do estudo



Fonte: Autor, 2019.

Com a rápida evolução e modernização dos sistemas computacionais, a cartografia digital vem tendo maior destaque e visibilidade, o que permite realizar um estudo flexível e exploratório em pouco tempo. Para a avaliação de um produto digital, diversas etapas são envolvidas, tais como qualidade geométrica dos atributos, consistência lógica, completitude e atualidade. Vale ressaltar que os parâmetros de avaliação de cada item estão diretamente relacionados com o que o mapa digital venha a indicar, isto é, a avaliação da qualidade deverá ter em conta o objetivo a ser alcançado. Para que a pesquisa pudesse representar a realidade geográfica do distrito de Boane, foi utilizado um SIG (Sistema de Informações Geográficas).

5.3. Mapeamento topográfico, cadastral e digital da área urbana/rural do Distrito de Boane

Esta etapa justificou-se pela necessidade de fazer levantamentos básicos e estudos correlatos, necessários à elaboração de projetos de acessibilidade e de infraestrutura urbana e rural, uma vez que os levantamentos topográficos são úteis em muitos campos. Eles servem para diversos propósitos e seus benefícios variam dependendo do tipo de projeto, permitindo:

- Determinar as condições existentes e identificar quaisquer problemas ou área natural;
- Mostrar limites ou recursos de natureza para qualquer nova obra ou projeto de infraestrutura;
- Indicar como podem ser construídos novos recursos, como classificação, estruturas de construção, valas de drenagem e pontes.

Mapeamento cadastral

Para produção dos planos de informação abaixo listados foi utilizada a imagem produzida com base em técnicas de fotogrametria ortorretificada e georreferenciada:

Representação no plano, em escala média ou grande, em escala 1:1000 para área urbana e 1:5000 para área rural, extraído da imagem:

- Mapeamento de quadras, vias públicas, eixo de ruas, estradas, árvores, rios, lagos, com sua respectiva codificação;
- Mapa digital de bairros (de acordo com as informações a serem fornecidas, com base em leis);

O mapeamento das feições geográficas torna-se fundamental para diversas aplicações, tais como:

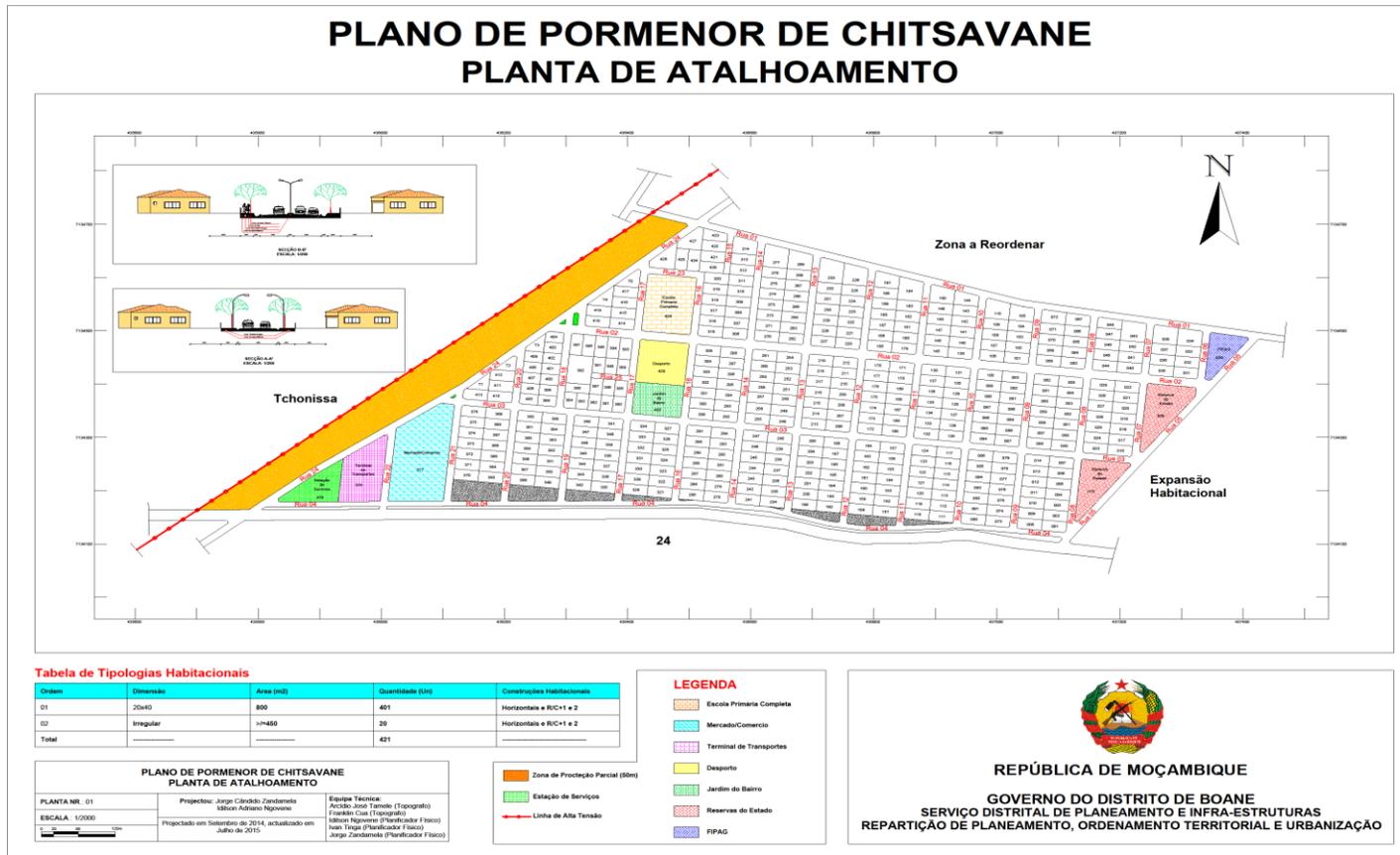
- Facilidades na definição dos zoneamentos urbano e rural, com uma visão geográfica
- Plano diretor, que visa a planejar a expansão territorial da cidade
- Melhor planejamento para geocodificação de novas quadras e novos loteamentos.
- Mapa Temático com identificação dos valores de quadras no mapa cedido pelo município, identificando as áreas ou faces de quadras de diferentes valores;

Mapeamento digital.

Com base nos dados coletados em campo e obtidos por métodos propostos no projeto (é necessário citar que métodos são esses), o mapa digital tem a finalidade de definir os polígonos que representem regiões, quanto ao uso e ocupação do solo, padrão construtivo, dimensões dos lotes, equipamentos urbanos e densidade de ocupação. O mapa digital georreferenciado tem como bases as imagens coletadas através de processos fotogramétricos, com sistema de projeção, o sistema de coordenadas e a orientação.

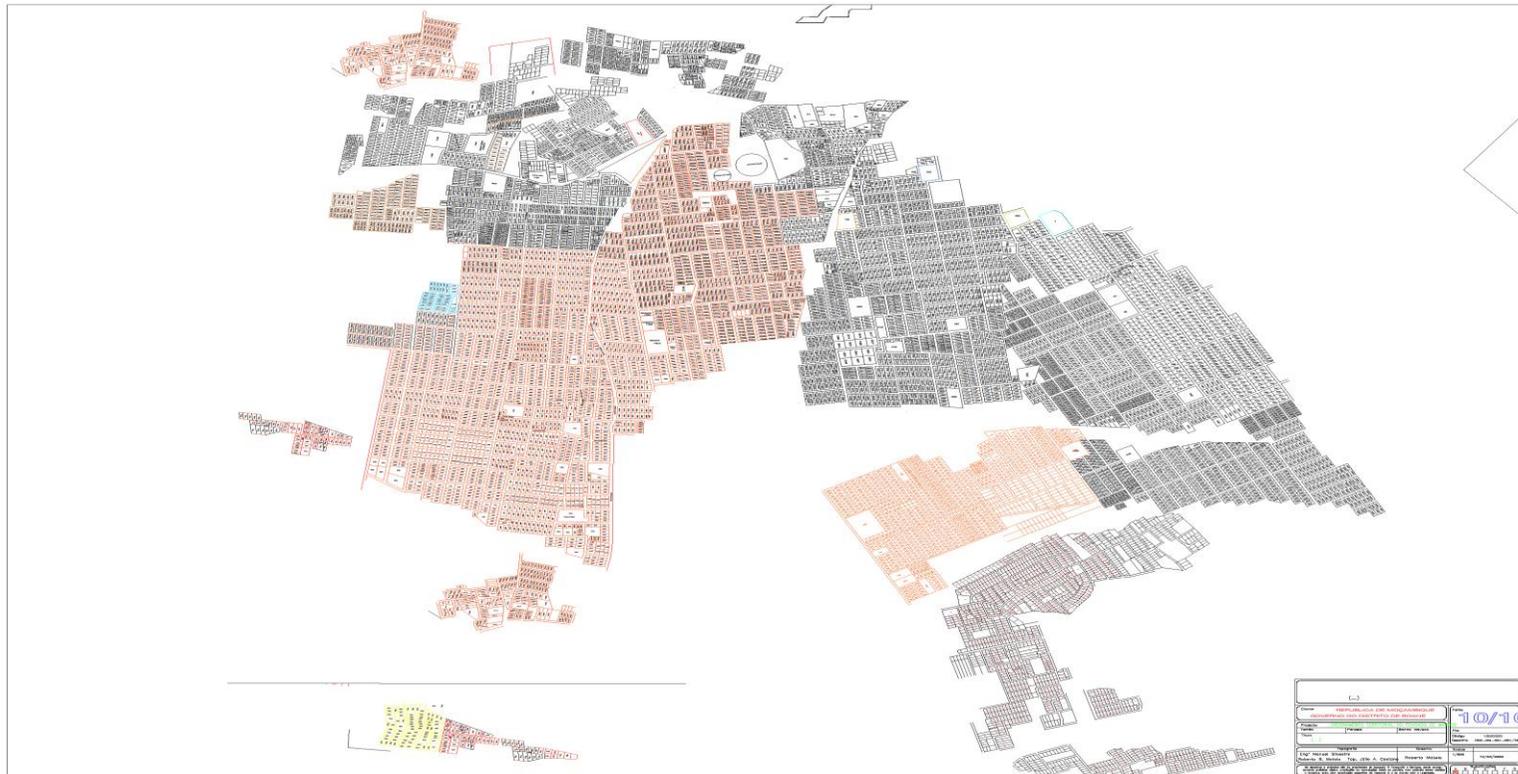
É conveniente apresentar aqui alguns Planos de Pormenor que foram produzidos e implementados nos últimos dez anos no distrito de Boane, embora ainda haja muito por fazer. Em dez anos, o governo do distrito de Boane, só conseguiu implementar 4 Planos de Pormenor, nomeadamente nos seguintes bairros: Picoco em 2011, Chitsavane em 2015, Beluluane em 2018 e, por fim, Mavoco em 2020.

Figura 12: Plano de Pormenor de Chitsavane.



Fonte: SDPI, 2021

Figura 13: Plano de Pormenor de Mavoco



Fonte: SDPI, 2021

Figura 14: Plano de Pormenor Bairro 7 de Setembro.



Fonte CMVB, 2021.

5.4. Pesquisa cadastral na área urbana/rural do Distrito de Boane

Nesta etapa, foi feito o levantamento de dados para cadastramento imobiliário de todas as unidades, situadas no perímetro urbano e rural. Esta etapa compreendeu a coleta, o processamento, a edição e a finalização dos trabalhos realizados no campo. De fato, consistiu em obter as informações do imóvel incluindo o nome do proprietário, o índice cadastral, a matrícula no cartório, se houver, a área do terreno, a área construída, a fração ideal e o endereço do imóvel.

5.4.1. MDT e MDS da área urbana/rural do Distrito de Boane.

A representação tridimensional é essencial para Topografia, Cartografia, Hidrologia, Engenharia e outras áreas, utilizando os dados obtidos em campo. Como ilustração, o MDT³⁵ - modelo digital de terreno - detalha as formas de relevo do terreno, enquanto o MDS³⁶ - modelo digital de superfície - detalha todos os objetos existentes acima do solo.

Aplicações:

MDT

- Armazenamento de dados de altimetria para gerar mapas topográficos;
- Análises de corte-aterro para projeto de estradas e barragens;
- Elaboração de mapas de declividade e apresentação tridimensional;
- Cálculo de volume do terreno (movimentação de terra).

³⁵ Modelo digital de terreno.

³⁶ Modelo digital de superfície.

MDS

- Planejamento Urbano;
- Projetos de Engenharia;
- Inspeções de plantas industriais;
- Estudos e Planejamentos para infraestruturas;
- Segurança pública e privada;
- Cálculo de volume de pilhas ou objetos.

5.4.2. Sistema de informações geográficas - SIG.

Pode-se definir o SIG como uma manipulação de dados geográficos/espaciais para o armazenamento e a análise de informações.

O sistema de informações geográficas, proposto para a realidade local, no contexto de diversos problemas e conflitos inerentes à gestão de terra, no distrito de Boane e província de Maputo, seria o formato *Shapefile*. O sistema em questão conta com informações vetoriais, compatível com a maioria dos softwares disponíveis atualmente. Quando desenvolvido, o sistema visa a dar maior facilidade no manuseio dos dados cadastrais coletados em campo, permitindo fazer análises estatísticas de forma automatizada.

Os vetores desenhados em *Autocad*, no formato *dwg*, irão permitir que sejam geradas camadas em *Shapefile*, no software *Arcgis*, de modo que as informações cadastrais estejam associadas às informações gráficas. Desta forma, gera-se uma tabela de atributos com diversas informações, como posição espacial, área, perímetro, entre outras informações pertinentes ao usuário.

Além das informações básicas, é possível utilizar a ferramenta Hyperlink, que possibilita relacionar arquivos de texto aos vetores. Desta maneira, cada lote pode ser acessado com apenas um clique sobre o polígono correspondente.

Tabela 5. Boletim de informações Cadastrais

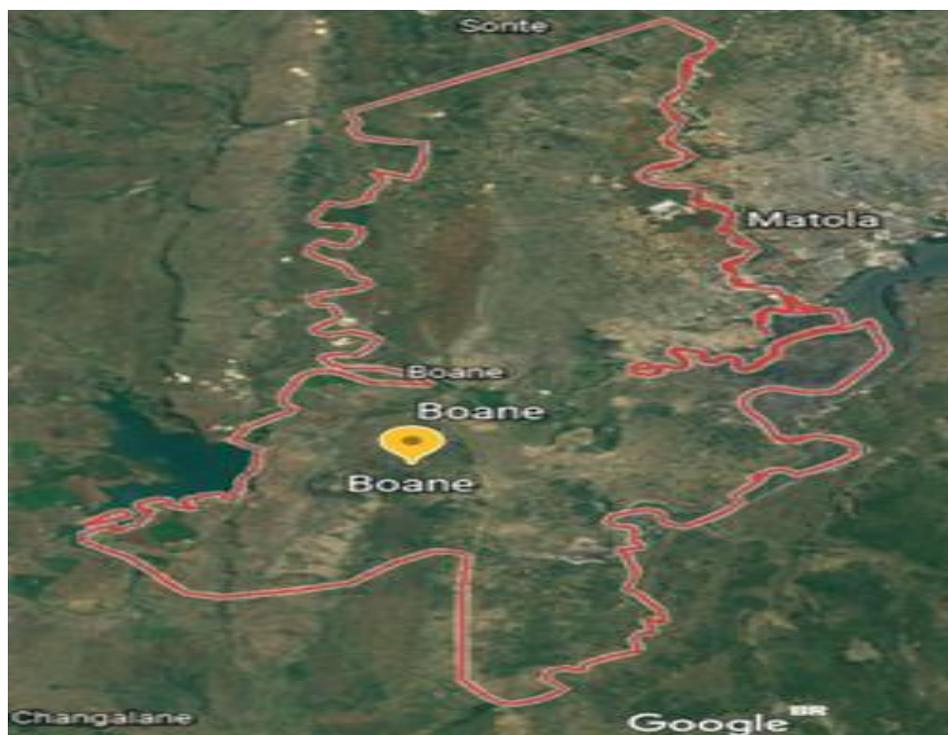
1. Fator de localização	2. Distrito	3. Setor	4. Quadra	5. Lote	6. Unidade	7. Representação local
8. Proprietário:						
9. Localização:						
10. Endereço para correspondência:						
11. Logradouro:				Nº	UF: Maputo Província-MP	
Cidade: Distrito de Boane	CEP:			Telefone:		
INFORMAÇÕES GERAIS						
12. Ocupação			13. Unidade do Imóvel			
<input type="checkbox"/> -01-Não Construído <input type="checkbox"/> -02-Ruínas <input type="checkbox"/> -03-Em demolição <input type="checkbox"/> -04-Paralisada <input type="checkbox"/> -05-Em andamento <input type="checkbox"/> -06-Construído			<input type="checkbox"/> -01-Terreno sem uso <input type="checkbox"/> -02-Residencial <input type="checkbox"/> -03-Comercial/Serviço <input type="checkbox"/> -04-Industrial <input type="checkbox"/> -05-Público <input type="checkbox"/> -06-Religioso			
INFORMAÇÕES SOBRE O TERRENO						
1. Situação		2. Topografia		3. Pedologia		4. Nível
<input type="checkbox"/> -01-Meio de quadra <input type="checkbox"/> -02-Esquina <input type="checkbox"/> -03-Encravado		<input type="checkbox"/> -01-Plano <input type="checkbox"/> -02-Aclive <input type="checkbox"/> -03-Declive <input type="checkbox"/> -04-Irregular		<input type="checkbox"/> -01-Normal <input type="checkbox"/> -02-Alagável <input type="checkbox"/> -03-Inundável <input type="checkbox"/> -04-Rochoso		<input type="checkbox"/> -01-Ao nível da rua <input type="checkbox"/> -02-Abaixo da rua <input type="checkbox"/> -03- Acima da rua
INFORMAÇÕES SOBRE A EDIFICAÇÃO						
1. Caracterização		2. Tipo		3. Rev. Externo		4. Piso
<input type="checkbox"/> -01-Casa <input type="checkbox"/> -02-Apartamento <input type="checkbox"/> -03-Telheiro <input type="checkbox"/> -04-Indústria <input type="checkbox"/> -05-Loja <input type="checkbox"/> -06- Especiais		<input type="checkbox"/> -01-Alvenaria <input type="checkbox"/> -02-Madeira simples <input type="checkbox"/> -03-Madeira dupla <input type="checkbox"/> -04-Metálica <input type="checkbox"/> -05-Mista <input type="checkbox"/> -06- Especial		<input type="checkbox"/> -sem chapisco <input type="checkbox"/> -rebocada <input type="checkbox"/> -Pintada <input type="checkbox"/> -Especial		<input type="checkbox"/> -01-Sem <input type="checkbox"/> -02-Cimento <input type="checkbox"/> -03-Cerâmica <input type="checkbox"/> -04-Tábua/Taco <input type="checkbox"/> -05-Forração <input type="checkbox"/> -06-Especial

5. Forro ()-01-Sem ()-02-Madeira ()-03-Laje ()-04-Mat.Plástico ()-05-Outro	6. Cobertura ()-01-Zinco ()-02-Amianto ()-03-Telha ()-04-Especial	7. Instalação elétrica ()-01-Sem ()-02-Embutida ()-03-Aparente	8. Instalação sanitária ()-01-Sem ()-02-Externa ()-03-Interna
9. Estado de conservação ()-01-Especial ()-02-Ótimo ()-03-Bom ()-04-Irregular ()-05-Mau		10. Pavimentação ()-01-Sem ()-02-Asfalto ()-03-Pedra irregular	

Fonte: adaptado InoveGeo, 2019.

Além do cadastramento, o Boletim de Informações Cadastrais permite atender aos interesses dos usuários na procura dos serviços de regularização do uso do solo no distrito. Por outro lado, permite a identificação de novas áreas de loteamentos, estradas, parques, para que tenham a referência geodésica precisa, com base nos levantamentos topográficos do distrito.

Figura 15: Implantação dos Marcos, ainda a ser definido



Fonte: InoveGeo, 2019.

Tendo em vista o conhecimento do território e melhor compreensão do espaço, foi possível identificar problemas de planejamento e administração pública, de gestão dos recursos, de monitoramento e desenvolvimento da área rural e urbana, de manutenção de gastos públicos e de desenvolvimento social e fiscal do distrito de Boane. Os dados gerados foram obtidos a partir dos instrumentos utilizados na pesquisa, dando suporte à tomada de decisões.

Futuramente, espera-se expandir este tipo de trabalho para outros municípios e aumentar a contribuição do município de Boane para a província de Maputo.

5.5. Resultados da pesquisa de campo

Em que pese a diferença entre os modelos que regem a propriedade e o uso da terra em Moçambique e no Brasil, procuramos tomar como referência para Boane os

instrumentos da legislação brasileira - Lei Federal 6766/79 e o Estatuto da Cidade - esperando que tais instrumentos possam ser úteis como referência.

O Estatuto da Cidade pressupõe o Direito à Cidade através do cumprimento da função social da cidade, da propriedade urbana bem como da gestão democrática, através de princípios preconizados pelo movimento da reforma urbana.

Os Arts. 36 a 38 do Estatuto da Cidade analisam os feitos do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), um dos instrumentos bastante importantes. Ao mesmo tempo, visa a atenuar conflitos de uso e ocupação de solo, criando a possibilidade de intermediação entre os interesses dos empreendedores urbanos e a população diretamente impactada, podendo resguardar padrões mínimos de qualidade de vida. Ao resguardar o direito à qualidade de vida, assegura-se o princípio de democratização e tomada de decisões, como parte da política urbana condicionando o direito de propriedade.

No Artigo 2º, a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante garantia do direito à cidade sustentável, entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura etc. Também se dá ênfase à regulamentação fundiária e urbanização das áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante o estabelecimento de normas espaciais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais. Por outro lado, está contemplada a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vista a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais.

Esta realidade demonstra que, numa situação em que a terra é privada, como é o caso do Brasil, onde determinados mecanismos se voltam para manter a posse de terra da população de baixa renda e fazer a regularização fundiária nos locais de ocupação espontânea, os instrumentos da legislação se contextualizam com a realidade social de um determinado espaço.

No caso de Moçambique, a Lei de Terra 19/97, peca pelo fato de não fazer referência às formas de legalização dos espaços de ocupação espontânea, antes e depois do período do conflito armado. A lei se mostra desajustada à atual situação, na medida em que determina que a terra é propriedade do Estado, não podendo ser vendida, penhorada nem alienada, cabendo ao Estado a determinação da função social e econômica. Outro aspecto a ter em conta são os vários níveis de subordinação para a legalização da terra tanto urbana como rural, o que chamamos de “pluralismo jurídico” que prevalece em Moçambique. Isso ocorre quando, na área urbana, a legalização é regida pelas normas de postura urbana através do Plano de Estrutura Urbana, Plano de Pormenor, Plano de Urbanização etc.

No que concerne às formas tradicionais de legalização de terra, previstas na lei, em Moçambique tais práticas pecam pelo fato de não possuírem um mecanismo eficiente de atribuição de título que comprove que a terra pertence a “x ou y”.

De acordo com a mesma lei, os produtores/moradores rurais não são obrigados a ter o DUAT, desde que a terra seja ocupada com base em práticas costumeiras de posse de terra. A Lei de Terra atribui poderes às comunidades e autoridades locais para participarem na delimitação das suas áreas de exploração, cabendo ao governo o reconhecimento destas áreas como uma categoria de uso da terra. O principal objetivo é o de proteger o sistema tradicional de uso e aproveitamento da terra pelos produtores e oferecer estabilidade aos camponeses de pequena e média escala.

A falta de segurança da posse de terra é, portanto, prejudicial ao crescimento e desenvolvimento econômico e, ao mesmo tempo, constitui ameaça à subsistência das famílias desfavorecidas. Daí que, se justifica a maior parte dos camponeses e dos entrevistados que praticam agricultura de pequena escala assumir que não possuem o DUAT. Em caso de conflito e de morte do proprietário, sendo os filhos pequenos, eles não terão como provar e reivindicar o espaço que seus progenitores ocupavam.

A tradição de legalização da terra rural está condicionada às estruturas tradicionais locais, auxiliadas por secretários dos bairros e outros grupos reconhecidos pela comunidade local. A hierarquização dos processos na legalização de terra dá margem à corrupção. Sua eliminação é uma condição central para que se possa enfrentar com seriedade os problemas de desenvolvimento e da situação social, pois ela tende a crescer. Portanto, são necessárias análises muito mais profundas para que se consigam respostas adequadas a essa causa. Assim se expressou um dos entrevistados, sobre a corrupção na legalização da terra:

“(...) temos várias pessoas que trabalham no governo assim como no município, que chegam até nós para nos dizer que temos que vender as nossas terras porque não temos documentos que comprovam que a terra é nossa. E daqui a pouco o município e o governo do Distrito vão tomar todos os vossos terrenos porque estamos fazendo levantamento das populações que não têm título de propriedade. Quando corremos para tratar os documentos para legalizar nos dizem para trazer dinheiro quer de um ou de outro lado. Para flexibilizar o assunto, temos que pagar o valor extra uma vez que estamos sem alternativas com medo de perder os nossos espaços. Por isso mesmo, há uma desmotivação ocasionada pelas condições impostas para muita gente aderir ao processo de legalização, e isso não é uma coisa de hoje é uma coisa de vários anos atrás. Essa é a minha maneira de ver (nome do entrevistado omissos).

A política de planejamento urbano e regional e de governação de terra, praticada em Moçambique, tem efeitos drásticos para as classes sociais desfavorecidas. Essas classes detêm as maiores porções de terras nas zonas rurais para a prática de agricultura e outras atividades de sustento familiar. Deste modo, observa-se que o sistema administrativo ocupa um lugar de destaque no desenvolvimento do distrito, mas se encontra enfraquecido. Isso é resultado do processo tardio da descentralização, quando se falhou no sistema centralizado da administração, tornando vários distritos dependentes da autorização da iniciativa do governo central. Isso demonstra que o governo do distrito não tem competência para regular

adequadamente o acesso à terra, embora, tenha a seu dispor a Lei de Terra. A partir desta fresta, entra em cena o mecanismo do mercado de terra, que se torna uma ação natural. Esse modelo de administração de terra comporta regras do mercado que não são as da sociedade tradicional comunitária local. Ao combater as regras anteriores, desconsideram as premissas de funcionamento de todo o conjunto sociocultural local, promovendo a exclusão.

Esse pensamento liga-se diretamente à ideia de que os compromissos sociopolíticos, assumidos em relação à escolha de modelos de desenvolvimento, estão longe de refletir os problemas relacionados com os direitos de uso e aproveitamento de terra. Em vez disso, revela-se a preocupação com a eficiência do mercado. Em outras palavras, a urbanização por esta via tende a ser mais eficaz do que pela via do Estado. Mais do que o Estado por si só, é necessário que sejam envolvidos outros atores no processo de planejamento para que seja participativo e contínuo.

Segundo os entrevistados Arcidio Tamele e Franklin Cua, ambos Topógrafos do Serviço Distrital de Planejamento e Infraestrutura, o governo do distrito de Boane está ciente da necessidade de elaboração de um plano estratégico de desenvolvimento territorial de longo prazo. Portanto, a sua não concretização tem a ver com a insuficiência de recursos, sobretudo os humanos, para fazer face à estratégia de desenvolvimento local na ocupação do solo. A ausência da referida estratégia na medição de espaços, proporciona ocupação desregrada, propiciando disputas pela utilização da terra. Segundo alguns entrevistados:

(...) “É importante que no processo de ordenamento territorial se inclua o cidadão na tomada de decisão sobre a utilização do espaço físico (território), pois ajuda a conhecer suas necessidades, permite igualmente equilibrar conflitos de interesses para além de conhecer melhor o território e suas potencialidades. Também, apoia na preservação do equilíbrio e ajuda a otimizar o investimento, a desenvolver diferentes zonas urbanas, a reduzir efeitos de calamidades naturais e assegura a continuidade de ações, respeitando a ordem social, econômica e cultural existente” (Entrevista realizada aos Senhores Arcidio e Franklin no dia 13.08.2015).

Seis anos após a coleta de dados, para a pesquisa do mestrado, o distrito ainda não possui um Plano Estratégico do Ordenamento do Território. O que o governo do distrito procura fazer é proporcionar a organização do espaço através dos planos táticos e operacionais. Sem o referido plano, o rumo do desenvolvimento para o distrito termina sendo traçado por meio dos Planos Táticos e Operacionais, que determinam apenas um horizonte temporal de curto e médio prazo. Dessa maneira, não é possível fazer uma gestão racional do processo de ocupação do solo, de modo a reduzir, ou mesmo eliminar, os conflitos decorrentes do uso e aproveitamento da terra. A rápida trajetória de crescimento do distrito de Boane e as intensas mudanças na produção do espaço urbano e rural, sem dados nem informações devidamente registradas e facilmente acessíveis, tendem a produzir um impacto negativo. Ou seja, o mercado imobiliário passa a ser influenciado pelo circuito de capitais, pela via da especulação imobiliária. Essa lógica conduz a ocupações irregulares muitas das quais ocorrem em áreas de preservação e de risco. Mesmo nas porções do espaço urbano e rural demarcadas, os agentes nem sempre atuam com a mesma regularidade na ocupação, dificultando a análise espacial, comparativa e temporal.

Segundo os relatórios de atividades, no período de 2010 a 2020, o governo pouco fez no que tange ao processo de planejamento, não tendo levado em consideração as atividades e ações de planejamento do território, tanto no âmbito urbano como no rural. De fato, houve investimento direto de grande vulto, realizado pelas grandes corporações, que tiveram um impacto significativo para as comunidades locais. Segundo Souza (2013), trata-se de uma gestão que nos remete ao presente, no sentido de administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentes disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas.

Muitos estudos têm investigado o comportamento da ocupação da terra em Moçambique, destacando a importância que a terra tem para a população moçambicana. Esses estudos, procuram mostrar que qualquer alteração à ordem presente, à relação das pessoas com o território, ao ordenamento territorial existente pode ter consequências

gravíssimas para a sobrevivência e para a economia nacional. Apesar da população camponesa moçambicana ter sido sempre capaz de assegurar sua subsistência e de contribuir para a riqueza nacional, ela corre o risco da escassez de espaço para a produção alimentar, uma vez que as classes média e alta acabam atacando as áreas com potencial para urbanização.

Harvey (2005) argumenta que este tipo de ambiente construído contém inúmeros elementos distintos (ruas, canais, docas, portos, fábricas, depósitos, edifícios públicos, escolas, hospitais, residências, escritórios, lojas etc.) cada qual produzido sob diferentes condições e de acordo com regras diferentes. Segundo Furtado (2011), as intervenções do Estado na regulamentação do uso do espaço é um complemento necessário à regulamentação do mercado. No entanto, apesar de ter criado o Programa de Distritos Prioritários (PDP), como ponto de partida para a situação de emergência que se vivia no campo, esperava-se que, com o atual cenário de insegurança de posse de terra e a respectiva urbanização “desregrada” nas áreas rurais, fossem criadas condições prévias para a normalização da vida da população camponesa.

Isto implica que se pudesse dar prioridade ao planejamento, quer no âmbito urbano quanto rural para que a população pudesse tirar proveito econômico e social das melhorias realizadas. Assim, a análise dos relatórios de atividades que o governo desenvolveu durante o período em referência permitiu aferir que o planejamento no distrito é a base sem a qual não é possível garantir o funcionamento pleno da máquina administrativa local. Dito doutro modo, significa que a maior parte dos grupos mais pobres e mais afetados, principalmente nas áreas rurais sofrem as consequências da falta de políticas urbanas. Se a terra tem uma dimensão fixa, não cresce, o mesmo não acontece com a população que é uma realidade em evolução.

Além da importância do planejamento, também são necessários quadros qualificados que se ajustem às exigências do planejamento, com vista à preparação e gestão futura. A situação atual torna o distrito vulnerável, pelo fato de não dispor de técnicos com pelo menos formação superior na área de planejamento urbano. O atual quadro é constituído por um arquiteto em exercício no município de Boane, que fora

transferido em 2014, quando da elevação à categoria do município, deixando um lugar vago no Serviço Distrital de Planejamento e Infraestrutura, a ser ocupado até hoje. Seis topógrafos, um técnico médio de obras públicas, dois técnicos do ambiente, uma técnica de geografia e cadastro.

O reduzido número de técnicos profissionais pode pôr em causa o desenvolvimento das políticas urbanas, já que o distrito é tido como unidade territorial principal da estrutura de gestão do Estado e a base do planejamento e desenvolvimento econômico, social e cultural. Isso exige do governo do distrito uma capacidade elevada de planejamento e gestão, monitoria e avaliação das atividades de empoderamento das comunidades locais. Ou seja, trata-se de um processo contínuo de capacitação técnica e formação nas respectivas áreas das comunidades locais, envolvendo decisores, técnicos e até educadores ambientais, a fim de que possam participar de forma ativa e efetiva no processo de tomada de decisões sobre assuntos de seu interesse.

Segundo Matus (1989), o planejamento é “o cálculo que precede e preside a ação”, num processo permanente de reflexão e análise, para escolhas de alternativas que permitam alcançar determinados resultados desejados no futuro. No entanto, a falta de uma simbiose entre o planejamento e a participação enfraquece a governança distrital descentralizada. O governo e os atores locais deixam de se unir, com base numa visão comum de problemas e soluções, visando à construção do desenvolvimento, num processo proativo.

Atualmente, ocorrem intervenções de organização do espaço, desenvolvidas por líderes comunitários de forma isolada. Com base nas experiências existentes, torna-se necessário elaborar um quadro metodológico em matéria de planejamento territorial e gestão dos recursos naturais, utilizando técnicas básicas destinadas a apoiar as atividades concretas de organização espacial.

Nos países onde a urbanização e a industrialização encontram-se relativamente desenvolvidas, o ponto de interesse situa-se na “perda, por parte da comunidade, de sua forma expressiva de associação moral e social” (ROSS, 1964, p. 13). O autor considera que o centro

urbano é impessoal, onde os níveis de coesão social são quase nulos, onde se verifica um conjunto político–social ineficaz, que fornece terrenos inadequados para o desenvolvimento integral da personalidade (FRANCISCO, 2007, p. 87). De conformidade com a pesquisa de campo, nos últimos tempos, registra-se um interesse maior das comunidades locais de se livrar dos seus espaços.

Segundo Francisco (2007), as cidades contemporâneas são caracterizadas pela existência de pouco senso de cooperação e sentimento de identificação com outras pessoas, porque não constituem comunidades. Conforme seu entendimento, nas grandes cidades as pessoas não se conhecem na íntegra, nem se encontram umas com as outras, nos vários aspectos da vida. As pessoas se conhecem de forma fragmentada, onde preconceitos e pré-julgamentos a respeito de outrem ganham espaço, no lugar de uma atitude solidária.

Tabela- 6. Lista de empresas Agropecuárias

No	Nome da Empresa	Localização	Área (há)	Produção Média	Nº de trabalhadores			Ramo (s) de atividade	Contacto
					H	M	Total		
1	Fernando Nhantumbo	Mahanhane	12	95	3	0	3	Agricultura	
2	Muthemba	Mahanhane	18	138	3	1	4	Agricultura	
3	Jacinto Veloso	Mahanhane	6	40	3		3	Agricultura	823120410
4	Lopes Tembe	Mahanhane	12	65			2	Agricultura	823128820
5	Telmo Manhiça	Mahanhane	12.5	86	7		7	Agropecuária	820221160
6	Marcelina Chissano	Mahanhane	50	380	9	2	11	Agropecuária	
7	Alfredo Simango	Mahanhane	10	95	4		4	Agricultura	827370680
8	Sessão Sigauque	Mahanhane	7	50	6		6	Agricultura	
9	Manuel Monteiro	Mahanhane	12	68	4	1	5	Agricultura	
10	Mussa Abdala	Mahanhane	8	35	4	0	4	Agricultura	823021410
11	Luís Manuel	Mahanhane	6	18	1	0	1	Agricultura	
12	Vasco M. Tembe	Mahanhane	14	72	6	2	8	Agricultura	
13	Morais	Mahanhane	14	54	5		5	Agricultura	
14	Machamba da Presidência	Mahanhane	25	10	5	1	6	Agricultura	823693590
15	Zeferino Martins	Mahanhane	10	30	4			Agricultura	
16	Bananalandia	Mahanhane	250	13750	153	247	400	Agricultura	824158300
17	Mozpinto	Mahanhane	25.8		26	7	33	Pecuária	843136084
18	Olsa Citro	Mahanhane	96	5280	44	16	60	Agricultura	826717077
19	Citrum	Massaca	154	8470	58	32	90	Agricultura	846047233
20	Agro-Farm	Massaca	250					Agricultura	
21	Bloco 4	Massaca	187	10.285				Agricultura	829019650
22	João Dique	Massaca	10	35	5	2	7	Agropecuária	

23	Albertino Loforte	Massaca	6	20	2	3	5	Agropecuária	824000835
24	Casa do Gaiato	Massaca	150	2800	15		15	Agropecuária	823044280
25	Arroba	Úmbeluzi	25	490	8	24	32	Agricultura	824477820
26	Soc. Agro-pecuaria	Matola-Rio	7		4	1	5	Pecuária	844106944
27	Frutimel	Matola-rio	6					Agropecuária	82477760
28	Agostinho Melo	Manguiza	50	75				Agricultura	82
29	Vetagro LDA	Bloco 2	968		22	1	23	Pecuária	828634290
30	Umbeluzi investimento	Umbeluzi	20	60	12	8	20	Agricultura	825958743
31	Ismael	Jossias Tongogara	1. 5		4	3	7	Agricultura	
32	Issufo abdul	Jossias Tongogara	100		7	3	10	Agropecuária	823108750
34	Agro-Triunfo	Manguiza	50	210	6	17	23	Agricultura	847558506
35	Umbeluzi bananas	Umpala	40	2200	35	75	10	Agricultura	843008060
36	Permacultura	Marien Nguabi			5	7	23	Agropecuária	824999751
37	Xadrequê Muthemba	R. Marconi	15	50	2	2	4	Agricultura	823008060
38	Faruque Ibrahim	R. Marconi	10	15	3		3	Agropecuária	
39	Rafindine Moiane	R. Marconi	15	10				Agropecuária	
40	Tobias Dai	R.Marcon	50	20				Agropecuária	
41	Bento Beira	R.Marconi	50	15		6	6	Agricultura	825125333
42	Fernando Junior	R.Marconi	16	10	4	3	7	Agricultura	848814381
43	Eugénio Muzamane	R.Marconi	10	6	5	2	7	Agropecuária	823654270
44	Jacinto Lourenço	R. Marcon	100	10	5		5	Agropecuária	823121990
45	Celeste Howana	R. Marcon	16		3	3	6	Agropecuária	822341480
	TOTAL		2.899,3						

Fonte. SDAE, 2021.

Tabela 7. Lista de parceiros que operam no distrito de Boane

No	Nome do parceiro	Atividade	Zona de acção	Beneficiários			Contacto
				H	M	Total	
1	Casa do Gaiato	Agropecuária Saúde e Educação	Massaca e Mahanhane			3000	823044280
2	ORAM	Apoio na legalização das associações	Matola-Rio			7000	847266810
3	MUGEDE	Apoio as associações dos camponeses	Chinonanquila			2000	826177480/ 846231632
4	África Works	Apoio na criação de frangos aos pequenos produtores	PSK, Úmbeluzi e Boane-Sede			60	
5	HOPE	Micro- Finanças	Todo Boane				825887350
6	ACIDVOCA	Apoia na agricultura	Ed. Mondlane e Gueguegeue			350	828908265
7	AMDC-Mozal	Apoio na Agropecuária	Matola-Rio e Gueguegeue e Manguiza			1200	823058620
8	FUCOM	Agropecuária	Ambrósio				823878817

Fonte. GOV.BOANE, 2021.

5.6. Ordenamento territorial como condicionante do processo de desenvolvimento

A distribuição de determinadas atividades no espaço se veem consideravelmente afetadas pela localização de outras, pois, as atividades produtivas, como indústrias, mineração, agricultura comercial, agricultura familiar, pecuária extensiva etc., não se distribuem no espaço geográfico da mesma maneira, nem de acordo com os mesmos princípios. Atividades que se caracterizam pela independência de localização, devem buscar localizar-se próximas dos seus respectivos mercados consumidores (indústrias, comércio, serviços, etc.). Outras, dada a sua natureza imóvel, devem se concentrar em áreas restritas e, muitas vezes, remotas do território (mineração, agricultura, pecuária, etc.). Em consequência, impõem padrões de uso e ocupação e de interação espacial específicos, que determinam uma forma de organização territorial.

Atualmente, é desejável que o processo da organização territorial venha a adequar-se ao desenvolvimento baseado na distribuição espacial que resulta das atividades produtivas que concorram para a equidade entre as pessoas. Assim, se os benefícios do desenvolvimento devem ser para todos os indivíduos, sua localização é um fator primordial na adoção de políticas, da mesma forma que a localização das atividades destinadas a atender suas necessidades. Daí que, as atividades devem ser localizadas o mais racionalmente possível, de forma que o aproveitamento dos recursos e os seus benefícios para a população sejam os mais elevados, assegurando o equilíbrio na distribuição desses benefícios.

5.7. Simulação do crescimento econômico sem ordenamento territorial

De acordo com Souza (2013, p. 25), o planejamento urbano tem sido alvo de várias críticas, sobretudo nos últimos trinta anos. Uma das críticas diz respeito à primazia que é dada ao crescimento econômico, em detrimento do planejamento urbano. Na realidade, a estratégia do crescimento econômico pode desencadear mecanismos rápidos, capazes de alterar bruscamente as paisagens tradicionais e, sob o pretexto de "progresso rápido,"

anular as potencialidades de desenvolvimento. No caso de Moçambique, também pode trazer problemas de carácter cultural, com certa incidência na identidade dos espaços e suas populações, com reflexos negativos para o ordenamento territorial. Neste sentido, o Ordenamento do Território tem-se mostrado cada vez mais necessário, como meio de reduzir as disfunções e congestionamentos que se tornam um obstáculo ao desenvolvimento, a saber:

- Ocupação desordenada do solo;
- Crescente conflito do uso e ocupação da terra;
- Degradação ambiental e erosão dos solos;
- Ocupação das rotas migratórias de fauna bravia que tem originado a redução do habitat natural, agravando a competição pelos escassos recursos existentes, originando conflitos entre homens e fauna bravia;
- Ocupação de áreas impróprias e
- Ineficiência no funcionamento da rede de transporte, no fornecimento de serviços de abastecimento de água, energia etc.

5.7.1. Impacto do ordenamento territorial no processo do crescimento econômico

No processo de definição das opções de crescimento econômico, o ordenamento territorial, tanto quanto o planeamento urbano, se apresentam como uma ferramenta que traduz espacialmente as almejadas opções de desenvolvimento socioeconômico, garantindo a igualdade de oportunidades e a coesão territorial, de modo a atenuar as assimetrias regionais, distritais e/ou inter-distrital e promover a integração das políticas e programas, sectoriais com incidência na organização do território, além da implantação de equipamentos sociais e redes de infraestruturas.

Tabela- 8. Associações Agropecuárias do distrito de Boane.

No	Nome da associação	Área (há)	Localização	Finalidade	Nº de trabalhadores			Legalização	DUAT	Contacto
					H	M	Total			
1	Ass. Regantes da Massaca	142	Massaca	Agricultura	55	143	198	Sim	Sim	827043700
2	Ass. Dos Regantes de Manguiza	18	Manguiza	Agricultura	14	48	62	Sim	Sim	828892170
3	Coop 25 de setembro	40	25 de setembro	Agricultura	16	22	38	Sim	Sim	825846624
4	Ass. Agrícola de Mahanhane	27	Mahanhane	Agricultura	12	44	54	Sim	Não	
5	Ass. dos agricultores de Mahanhane	600	Mahanhane	Agropecuário			34			
6	Ass Mbuzine	339	Chinonanquila	Agricultura	100	950	1050	Sim	Sim	825578531
7	Ass. 3 de Fevereiro	54	R. Marconi	Agropecuário			55	Sim	Não	842704620
8	Ass. 19 de Outubro	125	R. Marconi	Agropecuário			125	Sim	Não	
9	Ass. Josina Machel	1	Chinonanquila	Pecuária	18	31	49	Sim	Sim	848318860
10	Kape-kape	0.5	Chinonanquila	Agropecuária			915	Sim	Sim	825388473
11	Bematchume	6000	Beluluane	Agropecuária	387	813	1200	Sim	Sim	824137415
12	Ass. Redzeveta	0.5	Matola- Rio	Pecuária	6	14	20	Não	Não	
13	Ass. Djonasse	1500	Matola-Rio	Agropecuária	210	390	600	Sim	Não	847384222
14	União Geral da cooperativa	5	Gueguegue	Agropecuária			5	Sim	sim	828757250
15	Ass. Mabadja	1	R. Marconi	Agropecuária			312	Não	Não	
16	Ass. Massaca I	12	Massaca	Agropecuária 1	1	29	30	Sim	Não	
17	Ass. Dos Sequeiros de Manguiza	73	Manguiza	Agricultura	40	106	146	Não	Não	842444237

18	Come –Noi	45	PSK	Agropecuária			96	Sim	Não	844283760
19	Ass. Pinto Alegre	5	Gueguegue	Agropecuária			10	Sim	Não	842564970
20	Ass Livre de Marien Nguabi	100	Marien Nguabi	Agricultura	18	52	70	Não	Não	861254413
21	Ass. de camponeses e criadores de Mavoco	10	Mavoco	Agropecuária			50	Não	Não	
22	Mata-Fome	100	Ambrósio	Agricultura	28	72	100	Não	Não	866903923
23	Ass. Viuvas e mães solteiras de Djuba	1	Djuba	Pecuária	3	20	23	Não	Não	824054793
24	Ass Florestal	2	Chinonanquila	Florestal	12	28	40	Não	Não	825187381
25	Ass Ed. Mondlane	172	Gueguegue	Agricultura	305	595	900	Não	Não	822687920
26	Ass Jossias Tongogara	195	Picoco	Agricultura	237	553	790	Sim	Sim	825690721
27	Ass Pfuna Swissuana	4	Mulotana	Agricultura			25	Sim	Sim	
28	Coop Agropecuária de Campoane	12.5	Campoane	Agropecuária	3	37	40	Sim	Sim	842217680

Fonte. SDAE, 2021.

5.7.2. Análise dos dados

A análise dos dados foi feita com base no Índice de Conflitualidade de Terra. Para o levantamento dos dados dos questionários sociodemográficos, a serem aplicados junto à população do distrito de Boane, foram elaboradas análises estatísticas. Além disso, foram realizadas entrevistas para verificar o estado atual da percepção da insegurança de posse da terra, com perspectiva qualitativa, pois, entende-se que só assim, poder-se-ia identificar algumas obrigações do Estado tais como:

1. Proteger os direitos de posse e garantir que as pessoas não sejam arbitrariamente expulsas de suas casas ou privadas de seus direitos de posse;
2. Remover todas as formas de discriminação que impedem as pessoas de adquirir, desfrutar ou alienar, direitos de posse, incluindo por via sucessória, de acordo com as normas nacionais e locais que não violem as obrigações internacionais e regionais dos direitos humanos;

$$ICt = \frac{n^{\circ} Cp \times n^{\circ} Bi}{n^{\circ} Cr}$$

Onde:

ICt = Índice de conflitualidade de terra

Cp = Conflitos participados;

Bi = Bairros identificados;

Cr = Conflitos resolvidos.

Tabela -9. Localização dos bairros na área do estudo.

No	Nome do bairro	Conflitos participados	Conflitos resolvidos	Por resolver	Obs/ Recorte temporal 2014-2020
1	25 de setembro	76	13	63	Menos populoso
2	Ambrósio	68	21	41	Menos populoso
3	Bairro Novo	162	72	90	Muito populoso
4	Beleluane	421	108	313	Muito populoso
5	Campoane	219	67	152	Muito populoso
6	Chitsavane	27	21	6	Menos populoso
7	Chinonanquila	59	27	32	Muito populoso
8	Djuba	99	54	45	Muito populoso
9	Fiche	307	23	284	Muito populoso em expansão ³⁷
10	Jossias Tongogara	43	30	13	Menos populoso
11	Marien Nguabi	29	21	8	Menos populoso
12	Massaca	99	77	22	Muito populoso
13	Matola Rio	465	116	349	Muito populoso
14	Mavoco	109	81	28	Menos populoso em expansão
15	Mulotana	102	33	69	Muito populoso
16	Picoco I	776	213	563	Menos populoso em expansão ³⁸
17	PSK	107	80	27	Menos populoso em expansão
18	Rádio Marconi	27	25	2	Menos populoso em expansão
19	Umpala	31	29	2	Menos populoso em expansão
20	Xitevele	41	29	12	Menos populoso em expansão
21	Bairro 7 de setembro	0	0	0	Bairro em expansão ³⁹
Total		3.267	1.140	2.121	

Fonte: Jemuce, 2022.

³⁷Neste bairro, os conflitos ainda continuam em alta, pois, o município se mostra incapaz de solucionar a invasão das áreas feitas pela população, de forma desregrada, pertencentes na sua maior parte ao Instituto Pedagógico do Umbeluzi, vocacionado à formação de professores do nível básico do curso de Agropecuária, que se encontra em litígio.

Em 2011, foi feito o Plano Diretor do bairro Picoco I, no qual foram loteados quase 2500 lotes de 800m², pelo SDPI de Boane. Mais tarde, foi entregue ao município de Boane, em 2014, quando da elevação à categoria de município. Durante o processo de mudança de governança e gestão da terra, houve uma elevação do nível de conflito de terras.

Recentemente, o Município de Boane elaborou o Plano Diretor de um projeto de Cidadela de Boane, a ser implementado ainda este ano. Em toda a sua área de cobertura, como ilustra a tabela, pelo menos até a data da visita de campo e das entrevistas efetuadas, não tinha havido registros de conflitos de terra.

A partir da tabela acima, pode-se concluir que, durante o período estudado, pouco se fez para resolver os conflitos sobre a terra no distrito, a julgar pelo número de casos ainda pendentes. Esses dados demonstram a situação de insegurança da posse da terra, pois o poder público se mostra incapaz de agir ante as situações concretas, alegando que precisa dar primazia ao zoneamento alternativo, por meio das Zonas de Preservação Ambiental e de Especial Interesse Social.

Essa ideia teve como objetivo evitar as situações de flagrantes conflitos entre objetivos e usos do solo, no contexto em que se agudizam os problemas de inflexibilidade na regularização da terra, nos assentamentos irregulares.

5.7.3. Discussão e resultados da pesquisa de campo

Da análise feita em função da categoria espacial, levando em conta a função da propriedade da terra pública, como preconiza a lei moçambicana, de conformidade com o proposto na pesquisa, temos: na primeira fase, a pesquisa envolveu 245 participantes, entre homens e mulheres, que responderam aos questionários, no âmbito do distrito de Boane, sendo 113 (46,12%) do sexo masculino e 132 (53,88%) do sexo feminino e a média de idade de 34.5 anos.

Um dado não menos importante é o perfil dos participantes, na pesquisa, na qual mais mulheres responderam ao questionário em relação aos homens. Com relação ao estado civil, 107 (43,7%) dos participantes eram casados ou tinham união de fato, 78 (31,8%) eram solteiros, 29 (11,8%) moravam separados e os restantes 31 (12,7%) foram declarados como viúvos (as).

5.7.4. Desenvolvimento espacial em Moçambique

A forma de planejamento conhecida como “Estratégias de Desenvolvimento” foi adotada pela primeira vez, como estratégia oficial, no ano de 1942, pelo governo britânico, com o objetivo de “apoiar” suas colônias no processo pós-independência. Mais tarde, depois da II Guerra Mundial, estas estratégias foram institucionalizadas pela Organização das Nações Unidas, que as reconhecem e recomendam (FRANCISCO, 2007, p. 73). A noção do desenvolvimento espacial em Moçambique, assumiu um caráter ideológico importante, crescendo ao longo dos anos de maneira nunca vista, chegando a balizar os projetos políticos e as relações de cooperação internacional. Essa visão de desenvolvimento estava embasada num processo concebido como de mudança social, de transformação de uma “sociedade tradicional” para uma “sociedade moderna”.

Neste contexto, presumia-se que todas as sociedades, e suas cidades, deveriam deixar de ser tradicionais, com o abandono de suas especificidades culturais e econômicas, acompanhando as mudanças que o mundo urbano-industrial proporcionava. Com base nesta tendência, foram uniformizadas as abordagens de desenvolvimento, implantadas em vários espaços geográficos, sem, muitas vezes, sua adequação à realidade (MATOS e MEDEIROS, 2011, p. 8).

Esses procedimentos e estratégias continuaram a ocorrer pós-independência, nas colônias europeias na África. O resquício desse pensamento se mantém e se associa ao pensamento e às demandas neoliberais internamente, nas antigas colônias. Em Moçambique, isso não foge à regra. O distrito de Boane passa por um processo de transformação das áreas urbanas e do meio rural, acarretando problemas inesperados e indesejados tanto no campo econômico, como no campo social. Ainda como parte do pensamento colonial, a ideia de “modernização” e de “inserção no mundo desenvolvido, capitalista e neoliberal” levou os agentes envolvidos, nas propostas de políticas de desenvolvimento e ante as possibilidades visualizadas, a identificarem um salto de

desenvolvimento. Dessa maneira, a terra aparece como um “recurso” que pode ser transformado em “mercadoria”, tanto do ponto de vista do desenvolvimento urbano como do meio rural.

A expectativa do governo local era de que as transformações contempladas nas “estratégias de desenvolvimento” pudessem resolver ou mitigar os graves problemas sociais e econômicos herdados do sistema colonial. O governo tem realizado ações de intervenção no sentido de controlar a velocidade da urbanização nos assentamentos irregulares, mas sem sucesso. A população mais pobre não está tendo suas demandas de trabalho e moradia resolvidas, e as alterações nos usos do solo acabam gerando mais exclusão socioespacial. Os moradores são obrigados a abandonar suas terras nativas e residências devido aos altos custos dos serviços e despesas provocados pela forma como a “expropriação da terra é feita”.

Nos diferentes países e cidades africanas, o processo de desenvolvimento tende a apresentar um padrão espacial que se concentra em determinados locais, enquanto outros são ignorados. A política nacional de planejamento urbano moçambicano afeta de maneira diferente, partes do país, favorecendo algumas regiões, em detrimento de outras. A característica específica dos lugares e da terra afeta seu potencial de desenvolvimento, assim como todos esses âmbitos agem sobre a vida da população moradora, onde os mais desfavorecidos são os que tem menor poder de escolha e decisão. O fracasso das tentativas de manter a gestão da terra, por via das práticas costumeiras, anuncia novas formas de gestão, cuja ideia não se materializa mais no simbolismo cultural do espaço da comunidade, mas sim no valor da terra como um instrumento do mercado.

Souza (2013, p. 23) defende que o planejamento não pode nem deve estar a serviço da manutenção do status quo capitalista. O autor critica a forma como o planejamento era feito nas décadas de 1970 e 1980, socorrendo-se da ideia de Harvey (1985):

(...) a tarefa do planejador é contribuir para os processos de reprodução social e, ao fazê-lo, o planejador está equipado com poderes para produção, manutenção e gestão do ambiente de trabalho que lhe permite intervir, estabilizar, criar as condições para um crescimento equilibrado para conter conflitos civis e lutas faccionais por repressão ou integração (HARVEY, 1985, p. 175).

Nessa perspectiva, o planejamento é visto como um instrumento regulatório e de intervenção a ser usado pelo poder estatal para criar condições de uma boa sobrevivência do sistema a longo prazo, mesmo que para isso seja necessário ir contra os interesses da classe capitalista. Porém, como historicamente não estamos vivendo uma etapa de desenvolvimento pela qual já passaram os países “desenvolvidos”, o contexto de desenvolvimento urbano de Moçambique está dependente e articulado ao contexto da economia local, com futuro agravado pelas desigualdades sociais. Tais desigualdades são derivadas de problemas urbanos que se manifestam de forma variada e acentuada nas cidades, distritos e vilas de Moçambique. Segundo Sposito (1998), esse fenômeno resulta das contradições sociais promovidas pela ineficiência do processo de planejamento urbano e gestão da terra que, por sua vez, são geradas pelo desenvolvimento desigual engendrado pelo capitalismo.

6 À GUISA DE CONSIDERAÇÕES

Além dos diversos problemas de ordem técnica, financeira e político-institucional, existem também muitos obstáculos de ordem jurídica à devida implementação de políticas e programas de regularização de terras em Moçambique. Por isso, as forças de mercado, aproveitando-se das frestas da lei, atuam ao seu bel prazer, no processo da compra e venda da terra, mesmo reconhecendo a ilegalidade.

Muitos são os mecanismos forjados, formal ou informalmente, para contornar a proibição da transação privada da terra, que, efetivamente, nunca deixou de ser comercializada, com a mesma força de qualquer propriedade privada. Isto acontece com base em conceitos, ligados aos direitos de uso e aproveitamento da terra, desenvolvidos para fazer, às vezes, do verdadeiro direito de propriedade da terra que o Estado teima em não reconhecer.

Com a reforma da Lei de Terras em curso, espera-se que se revogue o pluralismo jurídico, pois entende-se que o atual modelo de gestão da terra, baseado em práticas costumeiras, inviabiliza as iniciativas privadas na área de investimento, enquanto as condições propiciam o aparecimento de economias de aglomerações, sobretudo nas grandes cidades.

A volta do planejamento urbano integrado a ser implementado no distrito será uma das maiores intervenções do poder estatal sobre o distrito de Boane, cujos impactos podem reduzir a venda de terra à margem da lei. Ainda que o desafio passe por uma ação emergencial e /ou a médio prazo, o planejamento urbano integrado consegue compatibilizar núcleos habitacionais com as futuras redes de transporte de massa, o que dificilmente tem estado na ordem do dia, nos últimos anos, quando se faz um planejamento urbano nos distritos em Moçambique.

Até hoje, ainda persiste a ideia de apropriação monopolista da terra, sobretudo em sociedades em desenvolvimento, pois considerando que cerca de 68% da população do país vive no campo e o país é essencialmente agrário, esperava-se que as forças produtivas pudessem ser promovidas. Por outro lado, há o subaproveitamento da capacidade

produtiva dos camponeses do setor familiar, que se debatem com a falta de insumos necessários à produção.

Mesmo reconhecendo que a terra é um patrimônio que necessita ser valorizado em defesa da economia nacional e dos agentes econômicos, concretizado pelo preço ajustado das concessões e pela diferenciação do preço em função das utilizações locais, ainda persistem ações desconexas. É preciso que as pessoas de baixa renda, que detêm porções de terra e sem a possibilidade de legalizá-las, sejam beneficiadas por um programa a custo zero para sua legalização. A terra não deve estar ao serviço da economia nacional, do tecido econômico e dos cidadãos capitalistas. Se assim acontece, deixa de combater a utilização dos meios ilícitos para obtenção da terra e acumulação de riqueza por uma minoria que se serve das instituições públicas para assegurar o poder e seus interesses econômicos.

Na maioria das cidades africanas, as políticas de terra não estão voltadas para a resolução da insegurança de posse de terra, sobretudo, na de população de baixa renda, pois a terra comercial é cara e não oferece a possibilidade de arrendamento.

Algumas questões devem ser ressaltadas como fatores que influenciarão a política da terra urbana nos próximos anos. Uma delas é o fato de que, em contraste com outras partes da África, o crescimento urbano em Moçambique continua sendo um grande desafio, mais baseado na migração urbano-rural do que no crescimento natural.

Em termos econômicos, a maioria das atividades que não depende de fatores de produção dispersos espacialmente (nomeadamente a agricultura, que é dependente da terra) tende a beneficiar-se das vantagens da aglomeração. Assim, as maiores zonas urbanas tornaram-se as melhores oportunidades possíveis para as economias de aglomeração.

O estado de pobreza em que milhares de cidadãos se encontram constitui um desafio e seu sofrimento e miséria são intoleráveis. A falta de compreensão da natureza e

da dinâmica do processo de informalidade urbana tem levado a todo tipo de problema. Com frequência, os programas de regularização acabam por reproduzir a informalidade urbana em vez de promover a integração socioespacial.

A pobreza a que a população está sujeita torna as pessoas impotentes e reflete-se na facilidade com que as elites agem, como uma rede, para interceptar os benefícios destinados aos pobres, que são enganados. Dentre eles, estão principalmente os mais vulneráveis como mulheres, pessoas portadoras de deficiência, idosos e todos que não têm capacidade para trabalhar.

Os que se encontram no campo vivem muitas vezes isolados, sem comunicações, sendo muito pouco ouvidos, com relação a assuntos que dizem respeito às suas vidas. Quando são consultados, são induzidos a fornecerem respostas distorcidas, acreditando que podem alcançar benefícios.

Quanto à gestão, as últimas reformas sobre o uso e ocupação da terra não influenciaram na evolução do pensamento da expansão urbana, que foi encarado como uma dinâmica própria das relações de produção e da estrutura de poder, numa sociedade capitalista.

Para as terras rurais, estudos mostram a existência de vários tipos de transações e sua relação com os sistemas formais (NEGRÃO, 2003; CAMBAZA, 2007). Em geral, tais transações podem classificar-se conforme o envolvimento, seja de pessoas singulares ou pessoas coletivas, incluindo famílias alargadas, empresas e instituições, isto é, as que estão sujeitas a registro e as informais, que não estão sujeitas a registro.

Como se mostrou até aqui, a maior parte da terra em Moçambique é administrada segundo as normas e práticas costumeiras. Todavia, tais normas e práticas pecam, seja porque são demasiado locais, seja por não estarem suficientemente reguladas, conhecidas e registradas para permitirem maior segurança e previsibilidade na tomada de decisões dos agentes.

Outro aspecto tem a ver com o custo de titulação da terra cujos preços são relativamente elevados. As pessoas pobres são muitas vezes excluídas dos programas de titulação da terra, pois, muitas vezes, vão de mãos dadas com a crescente insegurança no acesso à terra.

Para terminar, espera-se que o reconhecimento dos títulos por vias costumeiras e coletivas, seja uma forma eficaz de proporcionar às pessoas o acesso seguro à terra. No contexto atual, muito depende das autoridades e instituições locais a aplicação das regras e o controle. Muitas vezes, os quadros legais e as autoridades são fracos, abrindo a porta à corrupção e transferência não autorizada.

Com base nas diversas leituras e análises feitas em torno da governança da terra no distrito, nos atuais moldes, entende-se que não há uma solução ótima para os problemas de gestão da terra urbana e rural. A política da terra deve sempre buscar o equilíbrio entre os diferentes interesses, muitas vezes conflituosos, buscando a eficiência e a conversão de terras para usos mais produtivos. Por um lado, deve proteger os membros mais fracos da sociedade, de modo a otimizar os investimentos realizados.

Até hoje, no contexto local, não está claro em que consiste a “segurança de posse”, que permanece um problema. A política de desenvolvimento urbano, incluindo os esforços sobre a gestão da terra e construção social do habitat, quer urbano ou rural, depende muitas vezes da aplicação de padrões importados de outros lugares.

O objetivo continua sendo o de chamar atenção a um melhor uso econômico, social e ambiental da terra, protegendo e reforçando os poderes da população de baixa renda. Na atual situação, não se acredita muito nas instituições, que demonstram fraca governança e falta de regras. Na realidade, observa-se o fraco aperfeiçoamento dentro os marcos legais, que deveriam pautar a administração da terra, assim como dos códigos de conduta para investidores.

Espera-se que a política do governo concentre esforços para garantir a oferta suficiente de terra segura, com abastecimentos básicos, de modo a incentivar a melhoria gradual das habitações e instalações de bairros, com o aumento do nível de renda.

REFERÊNCIAS

- ABRAHAMSSON, H. e NILSSON, A. Moçambique em transição: Um estudo da história de desenvolvimento durante o período 1975-1992. Padrign & CEEI-ISRI. MAPUTO, 1994.
- ABRAMO, Pedro. A regulação urbana e o regime urbano: a estrutura urbana, sua reprodutibilidade e o capital. Ensaio FEE, Porto Alegre, 1995.
- ABRAMO, Pedro. Mercado e ordem urbana: do caos à teoria da localização residencial. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil: FAPERJ, 2001.
- ABRAMO, Pedro. O lugar dos pobres nas cidades: exploração teórica sobre periferização e pobreza na produção do espaço urbano Latino-Americano. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)*, 2017.
- ABRAMS, Charles. *Man's struggle for shelter in an urbanizing world*. The MIT Press, Cambridge (Mass.), 1964.
- ALFONSIN, Betânia. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil, in *Regularização Fundiária Plena*. Brasília, Ministério das Cidades. 2007.
- ARAÚJO, M. G. M., “Os Espaços Urbanos em Moçambique”. In *GEOUSP, Espaço e Tempo*, Nº 14, São Paulo: 2003.
- BAIA, Alexandre Monteiro. Os Conteúdos da urbanização em Moçambique. Considerações a partir da expansão da cidade de Nampula. Tese de doutorado (apresentado ao programa de Pós-graduação em Geografia Humana no departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo), em 2009.
- BEBBINGTON, A. Evaluation study of the livelihood impacts of rural Development programs supported by Dutch Co-financing agencies (CFAs) in the Andean highlands of Peru and Bolivia, 2002.
- BEBBINGTON, A. Rural Development: programmes and actors in D. Preston (ed.), *Latin American Development, Geographical Perspective*. Essex, Longman, 1996.
- BENEVOLO, Leonardo. *História da cidade*. 5ª edição, editora perspectiva, São Paulo, 2005.
- BOUCHER, S. Legal uncertainty, land conflicts and tenure insecurity in the peri-urban areas of Maputo. Land Tenure Center, University of Wisconsin-Madison. Available at: www.iese.ac.mz/?__target__=investigator&investigatorid, 1995.

- BRANCO, C.N. Castelo. MASSINGUE, Nelsa. MUIANGA Carlos. Desafios do Desenvolvimento Rural em Moçambique. Questões sobre o desenvolvimento produtivo em Moçambique. Maputo, 2015.
- BROMLEY, D.W. “The Economic Reach of the State: African Development Reconsidered”, 2008.
- BRUCE, J.W. Land Use Rights for Commercial. Activities in Mozambique. Nathan Associates Inc. for review by the United States Agency for International Development. Available at: www.tourisminvest.org. 2007.
- CAMBAZA, V. “A Lei de Terras. De Minas e sistemas de Direitos Consuetudinários”. (II Conferência do IESE: Conference paper n° 12). Instituto de Estudos Sociais e Económicos. Maputo, 2009.
- CARRILHO, J. e SERRA, C. M e Dinâmica da ocupação e Uso da Terra em Moçambique. Escolar editora, 2013.
- CASTELLS, Manuel. The Rise of Network Society. Blackwell, Oxford, 1996.
- CHIZIANE, P., O Sétimo Juramento. Lisboa: Editorial caminho, 2000.
- COHEN, L. & Manion, L. Research Methods in Education. 4 ed. Londres: Routledge Publishers, 1994.
- COMOANE, P. “A proteção dos direitos adquiridos por ocupação”. (Mesa redonda sobre o Regulamento de Solo Urbano: uma leitura à luz da Lei n° 19/97, 30-31 de maio). CFJJ-Ministério da Justiça. Maputo, 2007.
- DORNER, P. Latin American land reforms in Theory and practice: a retrospective analysis, Madison-Wisconsin, The University of Wisconsin, 1992.
- DURAND-LASSERVE, Alain & Roston. Holding their ground. Secure land tenure for the urban poor in developing countries. Earthscan, London, 2002.
- DURAND-LASSERVE, Alain. Land for housing the poor in Africa cities: Are Neo-customary process an effective alternative to formal systems? Urban Future Economic Growth and Poverty Reduction. ITDG Publishing, London. 2005.
- ECA/AS/EGM. Land. Land Tenure Systems and Sustainable Development in Southern Africa, Lusaka: United Nations, 2003. Available at: www.uneca.org/eca_resource/Publications/srdcs/Land_Tenure_Sistems_and_sustainable_development_in_southern_Africa.
- FAO. Voluntary Guideline on the Responsible Governance of Tenure of Land, fisheries and forests. Zero draft, 2011.

- FRANCISCO, A. & Paulo, M. Impacto da Economia Informal na Proteção Social, Pobreza e Exclusão: A dimensão oculta da informalidade em Moçambique, 2006.
- FRANCISCO, A. A. Desenvolvimento Comunitário em Moçambique. Contribuição para a sua compreensão crítica. CIEDIMA, SARL (Central Imprensa e Editora de Maputo), Maputo, 2007.
- FRANCISCO, A. Estudo do Sistema de Mercado de Hortícolas e Frutas e Impacto da Liberalização dos Preços. Universidade Eduardo Mondlane (UEM). Maputo, 1987.
- FRANCISCO, António Alberto da Silva. Por uma Nova Constituição Económica em Moçambique, 2017.
- FURTADO, C. R. Gentrificação e (Re)organização Urbana em Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.
- HARVEY, David. A produção capitalista do espaço. São Paulo. Annablume, 2005.
- HARVEY, David. Espaços de Esperança. São Paulo, Brasil, 2004.
- LAQUIAN, Aprodicio. Beyond metropolis: The planning and governance of Asia's mega urban regions. John Hopkins University Press, Baltimore. 2005.
- LAVIGNE-Delville, P. & Karsenty, A. "Des dynamiques plurielles". Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité. Paris: Karthala. pp. 200-230, 1998.
- LE ROY, E. "La sécurité foncière dans un contexte Africain de Marchandisation Imparfait de la Terre", Dynamiques des Systèmes Agraires. Terre, Terroirs, Territoires. Les Tensions Foncières, Paris: ORSTOM Editions, 1995.
- LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. São Paulo, 2001.
- LIVERAGE, H. responding to land grabbing and promoting responsible investment in agriculture. Occasional paper IFAD, 2010.
- LOWDER, Stella. Inside Third World Cities. Croom helm., Beckenham. 1986.
- MACHEL, S. Discursos sobre a Nacionalizações, Estádio da Machava, 24 de julho, Maputo:Governo de Moçambique (GdM), 1975.
- MANDAMULE, Uacitissa. Discursos à volta do regime de propriedade da terra em Moçambique. Observatorio do Meio Rural, Nº 32, setembro 2015.
- MANHICANE JR., T. M. "Economia da Terra e Redução da Pobreza". Conferência inaugural do IESE: Conference paper nº22). Instituto de Estudos Sociais e Económicos. Maputo, 2007.

MANHICANE JR., T. M. Administração Pública e a Eficiência Alocativa da Terra: o Caso de Magude, 1998-2004. Maputo, 2004.

MATOS e MEDEIROS. A relação campo-cidade e as “Novas” ruralidades. Instituto de Geociências, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil, 2011.

MATUS, C. Adeus Senhor Presidente, Planejamento, Antiplanejamento e Governo. Recife: Litteris, 1989.

MICOA, Manual do Educador Ambiental. Por um Moçambique Verde, Belo e Próspero Maputo, agosto de 2009.

MINISTERIO DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO & MINISTERIO DE FINANÇA. Planejamento Distrital: estratégia de desenvolvimento. Ed. MPD e MF, Maputo, Moçambique, 2007.

MINISTERIO DE PLANEJAMENTO E FINANÇAS. Plano de Implementação do Projecto: Programa de Planejamento e Finanças Descentralizadas. Maputo 2005.

MONTE-MÓR, R. L. As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil. In: DINIZ, C.C.; CROCO, M. A. (Eds.). Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2006b, (p. 61-85).

MONTENEGRO, Carla. D. O papel dos chefes tradicionais no passado e na atualidade. Revista Sociedade e Cultura, publicado em 11 de junho de 2013.

MOSCA, J. “Questões à volta da terra”. Draft não publicado, 2012.

NEGRÃO, J. G. “Sistemas costumeiros da terra”. Conflitos e transformações sociais: uma paisagem das justiças em Moçambique, Vol. I, pp 229-256. Afrontamento. Porto, 2003.

NYGAARD, Paul Dieter. Espaço da Cidade, segurança urbana e participação popular. Porto Alegre: Livraria arquiteto, 2010.

OAKLAND INSTITUTE. Understanding Land Deals in Africa: Country Report Mozambique. Oakland Institute, Oakland, Califórnia, 2011. www.oaklandinstitute.org.

PICCININI, Lívia. T. S. Estudos sobre a flexibilização dos padrões urbanísticos e as formações socioespaciais informais. Tese de doutorado apresentada na faculdade de arquitetura e urbanismo na UFGRS. Porto Alegre, 2007.

RATTNER, Henriques. Planejamento urbano e regional. 2. ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1978.

RIBOT. J. “Waiting for democracy: The politics of choice in natural resource Decentralization” World Resources Institute. Washington DC. Disponível em http://pdf.wri.org/wait_for_democracy.pdf, 2004.

RICHARDS, M. Protected áreas, people and incentives in the search for sustainable forest conservation in Honduras, *Environment Conservation*, Vol.23,3, pp. 207-217, 1996.

RODRIGUES, O. I. A. *Utilização do Território e Propriedade Fundiária*. Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Agronomia. Lisboa, 2000. Available at: <http://bibliotecadigital.ipb.pt/handle/10198/2680>.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *O Estado, o Direito e a Questão Urbana*, 1981.

SCATASTA, S., LONGO, A. e TAYLOR, T. *Methodology Development for Cost-Benefit Analysis of Policy Implementation*. PLUREL, 2008. Available at: www.plurel.net/images/D442. Pdf.

SERRA, C. M. “Transmissibilidades dos direitos de Uso e Aproveitamento da Terra em Moçambique”. [Seminário sobre Terras]. OMR. Maputo, 2012.

SOTO, H. DE. *O Ministério do Capital: Porque Triunfa o Capitalismo no Ocidente e Fracassa no Resto do Mundo*. 1ª Edição. Editorial Notícias. Lisboa, 2002.

SPOSITO, Maria. E.B. *Capitalismo e Urbanização. Núcleos Urbanos na história Revolução Industrial e Urbanização, a cidade moderna: para onde?* - São Paulo: Contexto, 1988.

TANNER, C. “Land Rights and Enclosures: Implementing the Mozambican Land Law in Practice”. *The struggle over Land in Africa: Conflicts, Politics and Changes*, pp. 105-130. Human Sciences Resources Council (HSRC) Press. (2010). Available at: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/>.

TEYSSIER, A. “Decentralising Land Management: the experience of Madagascar”. (Land Tenure. Perspective n.º4. CIRAD), 2010. Disponível em <http://www.cirad.fr/en/news/all-news-items/article/2010/ca-vient-de-sortir/descentralising-land-management-in-madagascar>.

TOPALOV, Christian. *La Urbanización Capitalista. Algunos elementos para su analisis*. Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de Buenos Aires, 2006.

TUNNER, John, F.C. *housing priorities, settlement patterns and urban Development in modernizing countries*. *Jornal of the American Institute os Planners*. 1968.

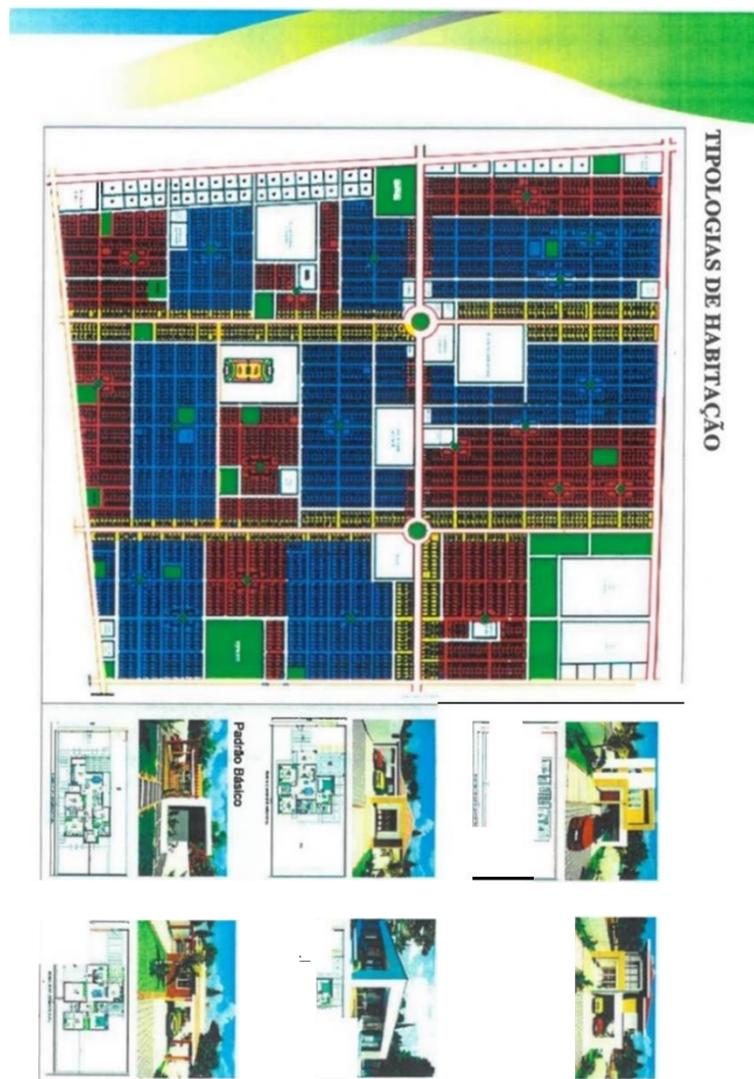
UN HABITAT. *The State of Africa cities. Governance, inequality and urban lan markets*. Nairobi. 2010. Available online at <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?PublicationsID=3034>.

VALÁ, S. C. *A problemática da Posse da Terra na Região Agraria de Chókwe (1954-1995)*. Promédia. Maputo, 2003.

VIEIRA, F. Sobre a privatização da terra. Domingo, 17 de abril, p. 14, 2011.

ZOOMERS, Annelies. Globalization and the foreignization of space: The seven processes driving the current global land grad. *Journal of Peasante studies*. 2010.

ANEXO A - MAPA DEMONSTRATIVO DA ÁREA DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO, LOCALIZAÇÃO DO PROJETO, TIPOLOGIA DE HABITAÇÃO, MAPA DE ATALHOAMENTO, MAPA DE ENQUADRAMENTO DA CIDADELA, TERMO DE COMPROMISSO E FICHA DE CANDIDATURA.



Fonte: CMVB, 2021

Mapa de Atalhoamento.



Tipologia de Vias	Descrição:
Estrada de Liga o 50m Rua	Nr. de Talhoes: 3000
Primaria - 30m Rua	Tipologia de Talhoes: 15x30
Secundaria - 20m	Pop. Total Prev: 15.000 hab.
Rua Tercearia - 15m	

Fonte: CMVB, 2021

Tabela 10. Procedimentos de atribuição de talhão⁴⁰ e da implementação do projeto

Nº de Ordem	Procedimento	Prazo	Custo	Local
01	Aquisição da ficha de candidatura		500,00(Mt)	Gabinete CIBOA
02	Submissão da ficha de candidatura	7 Dias		Gabinete CIBOA
03	Atribuição do N ° de candidatura e marcação da data do sorteio			Gabinete CIBOA
04	Realização do sorteio			Gabinete CIBOA
05	Indicação do talhão e atribuição do código do processo			Gabinete CIBOA
06	Assinatura do termo de compromisso	7 Dias após atribuição do talhão		Gabinete CIBOA
07	Pagamento da taxas de urbanização mediante a tipologia escolhida e submissão do pedido do DUAT	60 Dias	Padrão Básico- 15,000.00mt Padrão Médio- 20,000.00mt Padrão Alto- 25,000,00mt	Gabinete CIBOA
08	Entrega do DUAT pelo CMVB	15 Dias	15,00mt/m ² da área ocupada	Gabinete CIBOA
09	Submissão de projecto e pedido de licença de construção no período de 2 anos	2 Anos		Gabinete CIBOA
10	Emissão da licença de construção pelo CMVB	15 Dias	31,00/ m ² da área coberta	Gabinete CIBOA
11	Construção de habitação	5 Anos		
12	Pagamento da taxa de manutenção	Janeiro à Março	5, 000.00mt/Ano	

Fonte: CMVB, 2021

⁴⁰ Quando se fala de talhão em Moçambique, refere-se a uma parcela de terra delimitada, o que equivale a dizer no Brasil, a um lote ou uma parcela de terra.

Mapa de enquadramento da cidadela.

ENQUADRAMENTO DA CIDADELA DE BOANE



Fonte: CMVB, 2021

Gabinete - CIBOA

Rua Agostinho Neto, n°

2, Boane -Moçambique

Contactos: +258 21 77

04 55 / 21 77 04 56

E-mail: municipio.boane@gmail.com



MUNICIPIO DE BOANE
CONSELHO MUNICIPAL DA VILA DE BOANE

Termo de Compromisso

Eu, _____, NUIT _____ (Estado Civil) _____
Profissão _____ portador(a) do BI n° _____, emitido pelo arquivo de
identificayao civil de _____, aos ____ de ____ de _____, residente em _____
Quarteirão ____ , casa n° ____ filho(a) de _____, e de _____

_____, de Nacionalidade _____, natural de _____, tendo sido
atribuido uma parcela n° ____ no bairro 07 de setembro, nesta autarquia, comprometo-me a proceder
com o seguinte:

1. Pagamento da taxa de Urbanização no prazo de 60 dias a contar da data do termo de entrega da parcela;
2. Regularizar o talhão (DUAT) no prazo de 30 (trinta) dias após o pagamento da taxa de Urbanização;
3. Iniciar a construção no prazo de dois anos, mediante a aprovação do projecto de construção, nos termos do número 3, do artigo 36 do decreto 60/2006 de 26 de dezembro;
4. Concluir a obra no prazo de 5 (cinco) anos, ao abrigo do número 3, do artigo 37, do decreto 60/2006 de 26 de dezembro;
5. Pagamento da taxa de manutenção anual de 5.000,00mt no período compreendido entre janeiro e março de cada ano;
6. A construção apenas do muro e/ou dependência nao constitui implementação do plano de exploração;
7. No caso de descumprimento do plano de exploração, sem motivo justificado, no calendário estabelecido na aprovação do pedido, mesmo que as obrigações fiscais estejam a ser cumpridas, o Direito de Uso e Aproveitamento de Terra extingue-se nos termos da alínea a) do número 1 do artigo 18 da lei 19/97 de 1 de outubro;

8. No caso de extinção do direito de uso e aproveitamento da terra, as benfeitorias não removíveis reverterem a favor do Estado, nos termos do número 2 do artigo 18 da Lei de Terra;
9. O projeto deve respeitar os padrões previamente aprovados.
10. O presente termo de compromisso não descarta as demais leis vigentes no ordenamento jurídico moçambicano.

Boane, aos ___ de _____ de 2021

Assinatura



Cod. Candidatura

**MUNICIPIO DE BOANE CONSELHO
MUNICIPAL DA VILA DE BOANE**

Ficha: de Candidatura

Dados Pessoais

Nome..... de.....anos de idade,
Filho de e de , natural de
....., província de residente no Bairro de
quarteirão , rua/ Av....., BI/ DIRE nº.....
....., emitido em aos de De 20....., local de trabalho
sítio contactotalhão para fins

Telefone: +258.....
+258.....
E-mail:

Tipologia de habitação pretendida

1. Alto padrão 2. Médio padrão 3. Baixo padrão

Boane, aos___ de _____de 2021

Assinatura do (a) Candidato

Anexos:

Fotocópia do BI
Fotocópia do NUIT
Fotocópia do comprovativo de pagamento de IPA (Imposto Pessoas Autárquico)

As figuras acima apresentam modelos representativos de um zoneamento de prioridades e de uso do solo. Esses elementos são referenciados apenas na área urbana do município de Boane, um projeto lançado recentemente pelo CMVB, em parceria com Faculdade de Arquitetura e Planeamento Físico da Universidade Wutivi de Moçambique. Portanto, é importante lembrar que a área de abrangência do projeto tem vindo a ser intervencionada por plano diretor, no caso do Conselho Municipal da Vila de Boane, que abrange a área rural que serviu outrora de estímulo à agricultura familiar periurbana para o complemento da renda.

Ademais, as prioridades quanto ao zoneamento do uso do solo impostas pelo município deverão identificar áreas que demandam a proteção ambiental ou atenção específica, devido aos conflitos de uso de terra e aos riscos ambientais. Independentemente disso, o zoneamento de uso do solo pode ficar sobrecarregado ao se tentar operacionalizar um manejo inadequado. Por conseguinte, um outro tipo de zoneamento poderá se mostrar útil, como complemento à inclusão dos demais aspectos que outrora foram excluídos no processo de uso do solo.

Nesse sentido, estudos comparativos entre a Lei de Terra 19/97 de Moçambique e a Lei 6766 e o Estatuto da Cidade, da Legislação Brasileira, podem esclarecer como a legislação pode ser desenvolvida e adequada a situações de populações e realidades diversas, como ocorre no Brasil e em Moçambique.

Conforme o argumento de Francisco (2007, p. 97), os programas de desenvolvimento comunitário dizem respeito à necessidade de tornar os recursos locais de produção acessíveis a todos os membros da comunidade. Em outras palavras, é preciso que as decisões sobre a utilização e distribuição destes recursos sejam tomadas dentro dos parâmetros políticos e sociais da comunidade local.

Atualmente, o problema de recursos parece ter sido minimizado, a partir da descentralização das verbas para a gestão do próprio distrito. Porém, há desafios que se colocam aos próprios distritos, relacionados a outras carências, aludidas no parágrafo

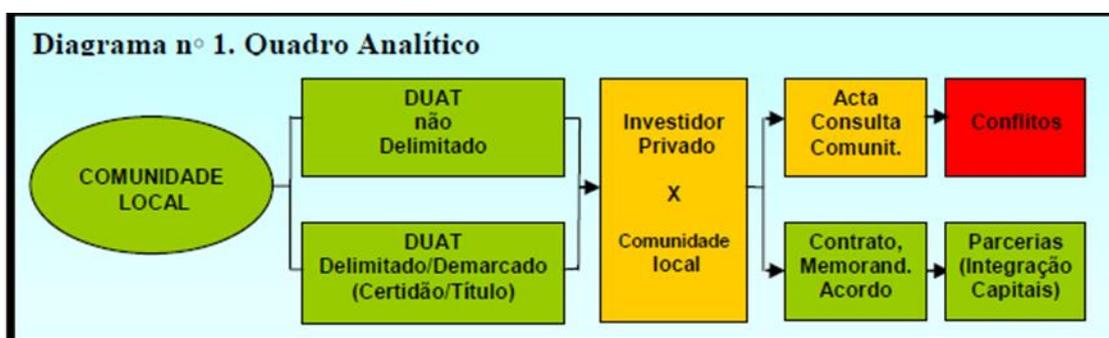
anterior, e à falta de algumas capacidades, dentre as quais de gestão e de recursos humanos qualificados.

A existência de uma estrutura de Estado burocratizada e concentracionista fez com que as direções provinciais tivessem pouca interferência na definição das políticas setoriais sobre aspectos ligados à terra. Estudos e pesquisas sobre assuntos pertinentes dos setores sobre a terra e até mesmo os relatórios e planos setoriais dos distritos, referentes à gestão do uso do solo, continuam a merecer sigilo. Esse posicionamento fez com que os órgãos centrais concentrassem a maior parte dos técnicos qualificados, muitos dos quais não aceitavam ir aos distritos por falta de condições de trabalho e de alternativas adicionais de sobrevivência. Isso retira, em grande medida, a competitividade dos órgãos estatais diante das ações de várias ONG's, nas províncias e nos distritos, em termos de desempenho técnico e da qualidade do trabalho. De acordo com o Banco Mundial citado por Francisco (2007), dentre outras razões, isso ocorre devido a:

“Instituições do setor público muito fraco constituem potencial para se tornarem um obstáculo ao desenvolvimento econômico, impedindo a capacidade do Governo de prestar os serviços adequados e criando as condições sob as quais a corrupção e o crime pode grassar” (FRANCISCO, 2007).

O artigo 109 da Constituição da República de Moçambique estabelece o princípio da propriedade exclusiva da terra pelo Estado. Esse princípio foi definido no contexto dos objetivos da independência nacional, em 1975, e, desde então, reafirmado em todos os documentos oficiais, sobre as normas do uso e aproveitamento da terra. Entretanto, a demanda pelo desenvolvimento econômico, com a participação do capital privado, com base nas regras da economia de mercado, veio influenciar o quadro orientador do uso e aproveitamento da terra, criando maiores oportunidades de integração do capital, no processo de desenvolvimento nacional. Nessa situação, os direitos das partes se encontram juridicamente protegidos, facilitando a integração de seus capitais.

Figura 16: Diagrama analítico



Fonte: Jemuce, 2021.

O esquema busca representar a possibilidade de integração dos capitais dos investidores privados (e do Estado) e das comunidades locais oferecidas pelo quadro legal regulador do acesso à terra. De acordo com a legislação em vigor, pode-se identificar três modalidades em que vigoram os DUAT's das comunidades locais: (i) o DUAT sobre um território não delimitado; (ii) o DUAT sobre um território delimitado (podendo ter Certidão); (iii) o DUAT sobre um território demarcado (podendo ter Título).

O primeiro grupo advoga que os conflitos de terra surgem em consequência da ineficiência das políticas públicas. Neste grupo, constam autores tais como Bruce (1992), Klock-Jenson & Waterhouse (1998).

Para Bruce (1992), a posse de terra significa apenas direito à terra. Legalmente definido, um sistema de posse de terra é o conjunto de regras que governa o acesso e a utilização da terra e que determina todos os direitos que podem ser mantidos. Segundo o autor, talvez um cientista social o definisse de forma a incluir os padrões de distribuição e de direitos à terra, bem como os resultados sociais e econômicos de tal distribuição.

De acordo com Klock-Jenson & Waterhouse (1998), “a questão crítica não é proteger as comunidades contra o investimento, mas sim garantir que os residentes rurais possuam robustos direitos de uso da terra e dos recursos, assim como capacidade para negociar parcerias mutuamente benéficas com investidores potenciais”.

O segundo grupo analisa os conflitos numa perspectiva jurídica. Na óptica destes autores, os conflitos surgem a partir do instante em que se toma a consciência da

divergência existente entre as partes com relação aos objetivos, desejos e valores opostos e que encaram a outra parte como potencialmente capaz de interferir nos seus objetivos, ou da ameaça dos interesses de ambas as partes.

Ferreira (2001) explica conflito como “o processo de tomar consciência da divergência existente entre as partes, traduzida em algum grau de oposição ou incompatibilidade entre os objetivos das partes, ou da ameaça dos interesses de ambas as partes”. O autor salienta que “o conflito é mais do que um desacordo, ou choque de interesses, é uma interferência deliberada sobre a tentativa da outra parte atingir seus objetivos”.

Finalmente, o terceiro grupo analisa os conflitos numa perspectiva socioantropológica. Para os autores desse grupo, os conflitos nunca desaparecem na medida em que estão associados aos sentimentos das pessoas. Os autores que defendem essa ideologia são: Serra (2012) e Carrilho (2013).

No contexto moçambicano, a problemática de conflitos de terra é analisada tendo em vista três perspectivas:

- A primeira advoga que os conflitos de terra surgem em consequência da ineficiência das políticas públicas;
- O desconhecimento da Lei de Terra nas zonas rurais, a inadequação e a inefetividade da lei, a falta de capacidade de implementação e circulação da informação sobre experiências de implementação, aliados à falta de definição de limites físicos e conceituais, além da insuficiência de planejamento na administração, são fatores que concorrem para esta problemática.
- Para Valá (1996), a questão da posse de terra tem ocupado um lugar de destaque nas agendas políticas, sociais e econômicas de vários grupos. A terra (incluindo a sua posse, usufruto, herança, manutenção da sua propriedade) constitui um tema com tal peso e força que nenhum poder político a ignora, mesmo quando não a toma na sua verdadeira dimensão.

Salienta que, atualmente, em Moçambique, a terra é um recurso que não está livre de concorrência e ou de conflitos.

O autor defende igualmente que há um forte mercado de terras, se bem que dissimulado e clandestino, devido à legislação em vigor, que promove a chamada “*economia de mercado*”, que considera a terra como propriedade do Estado e que não pode ser transacionada como qualquer outra mercadoria.

Ainda segundo o mesmo autor, antes da nova lei, um dos maiores conflitos que decorre do DUAT deriva de fatores tais como: (i) a insuficiência de legislação em vigor, (ii) a situação precária a que foi relegada a autoridade tradicional, na altura da socialização do campo e, acima de tudo, (iii) a proximidade de infraestruturas sociais e econômicas.

A segunda perspectiva analisa os conflitos no contexto jurídico. Para os autores, os conflitos surgem como resultado de choque entre interesses públicos e interesses particulares (CHIZIANE, 2000; NEGRÃO, 1997). No entanto, esses autores alegam que os conflitos de terra resultam de situações de luta, de choque entre interesses públicos e interesses particulares, por um lado, e de interesses particulares entre si, por outro lado, visando ao exercício do poder sobre o bem imobiliário, no caso, a terra.

Todos esses elementos e as comunidades estão protegidas por leis. Contudo, o que muitas vezes acontece é que esses mecanismos “são mal aplicados, o que leva a que pareça que, do ponto de vista do Estado, não haja medidas protetoras dos interesses das pessoas mais fracas, nessas relações contratuais, ao nível da entrada de investimento privado estrangeiro”. Assim, Negrão (1997) sugere que a segurança de acesso e posse de terra tem de ser garantida para o setor familiar, em particular para a mulher rural e para o investidor.

Tabela- 11. Superfície, População e Densidade Populacional da Província de Maputo segundo distritos, Censo de 2017.

Província, Distrito e País	Superfície		População (Habitantes)	Densidade Popul. (Habitantes / km ²)
	(km ²)	Estr. Percentual		
Província	26 058	100	1 858 597	71.33
<i>Superfície das Águas</i>	3 082			
<i>Superfície Terrestre</i>	23 276	89.3		
Boane	820	3.1	167 841	1216.71
Magude	6 960	26.7	63 840	24.12

Manhiça	2 380	9.1	304 869	26.82
Marracuene	666	2.6	158 129	457.76
Matutuine	5 403	20.7	41 785	29.27
Moamba	4 528	17.4	71 003	9.23
Namaacha	2 144	8.2	53 428	33.12
Matola	375	1.4	997 702	142.47

Fontes: Evolução da Toponímia e da Divisão Territorial, 1974-1987 /INE-Projecções Anuais da População Total Actualizada da Província, 2007-2040 Nota: A densidade populacional é diferente devido à superfície das águas

ANEXO-B CIDADELA DE BOANE-CIBOA

O QUE É CIBOA

Esta entidade contempla todos os equipamentos sociais e infraestruturas, que de modo integrado e harmonioso formam uma unidade habitacional.

MOTIVAÇÃO

Dada a crescente demanda demográfica que atualmente se exerce sobre o Município de Boane, como uma alternativa de habitação, surge a necessidade de elaboração do Plano de Estrutura e Plano de Pormenor, para que de forma harmoniosa e sustentável respondam às tendências de crescimento

LOCALIZAÇÃO

A CIBOA será construída de forma expansiva tendo o seu epicentro no Bairro 7 de setembro, que se situa a 1.5 km da Estrada EN2, abrangendo também os bairros 25 de junho e Saldanha.





UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM DESENVOLVIMENTO URBANO



Conselho Nacional
de Desenvolvimento
Científico e Tecnológico



APÊNDICE A: QUESTIONÁRIO SUBMETIDO À POPULAÇÃO RESIDENTE NO DISTRITO DE BOANE.

1. Dados Pessoais.

Nome: _____

Idade _____

Profissão _____

2. Escolaridade

Ensino Primário do 1º grau () Ensino Primário do 2º grau () Ensino Básico () Ensino Médio ()
 Ensino Superior ()

3. Trabalho

Setor Público () Setor Privado () Conta própria () Outros ()

4. Questões sobre moradia.

5. Há quanto tempo mora no distrito de Boane? _____

6. Onde você morava antes? _____

7. Por que você saiu de onde morava? _____

8. O que melhorou? _____

9. O que piorou? _____

10. Com quem você mora?

Pais () Tios () Irmãos () Primos () Esposo () Esposa () Amigos () Sozinho ()

11. Você é proprietário de um terreno? Sim () Não ()

Se sim, como adquiriu? Compra () Atribuído pelo Estado () Herança () ocupação de boa-fé ()

12. Você tem conhecimento da venda de terra no distrito de Boane?

Sim () Não ()

Se sim, como funciona o processo? _____

13. No bairro onde você mora os terrenos estão regularmente parcelados?

Sim () Não () Alguns parcelados () Não sei ()

14. Tem ouvido informações sobre a venda de terreno no seu bairro?

Sim () Não () Com frequência ()

15. Já presenciou alguma vez o processo de compra e venda de terreno?

Sim () Não ()

Se sim, como foi o processo? _____

16. O que lhe atraiu a vir morar aqui? Dimensão do espaço () Facilidade de aquisição da terra () proximidade a grandes cidades () segurança () atividades pessoais ()

17. Na sua visão, o governo está envolvido no processo de venda de terrenos?

Sim () Não ()

18. Você já presenciou situações de conflitos de terra? Sim () Não ()

Se sim, como foi o desfecho? _____