



MERCADO DE TERRAS NAS ZONAS URBANAS

Janete Paula de Assulai

Jurista

Maputo, 23 de Novembro de 2001

O objectivo do presente trabalho é trazer o espectro da questão do mercado de terras nas zonas urbanas. Para tanto, e apesar desse fenómeno ser tratado, muitas vezes indistintamente do da privatização da terra, o que leva a confusões desmedidas, é necessário definir-se um e outro para melhor entendermos a presente abordagem.

Conceitos Básicos:

Mercado - ponto ideal, abstrato, de encontro entre vendedores e compradores, ! respeitante afixação de preços de determinados bens. Quer dizer a par do sentido tradicional do mercado localizado, depara-se-nos um outro de maior amplitude especial e lógica. É nesse outro sentido de mercado abstrato, que se empregam expressões como tendência do mercado, situação do mercado, oscilação ~o mercado. (in, Dicionário Jurídico de João MeIo e António Martins).

Privatização - venda de bens públicos especialmente de capital industrial a investidores privados. ("in" dicionário de economia, Donald, Ruthersord)

Propriedade da Terra - direito exclusivo do Estado, consagrado na Constituição da República de Moçambique, integrando, para além de todos os direitos do proprietário, a faculdade de determinar as condições do seu uso e aproveitamento por pessoas singulares ou colectivas. (Lei 19/97, de 1 de Outubro, aLei de Terras).

Em Moçambique a questão do mercado de terras nas zonas urbanas já é um facto, muito embora a legislação ainda não tenha trazido para si a regulamentação desse fenómeno. A compra e venda, a penhora, a hipoteca desse bem supremo que é a terra, constituem manifestações da existência do mercado de terras em Moçambique.

O valor da terra se afere de alguns condicionalismos como:

- Área de localização;
- Valor dos melhoramentos

- Área coberta ou não por planos de Urbanização
- Outros

Importa, agora tecer algumas considerações ligadas a legislação de Terras:

O artigo 12 da Lei de Terras determina que uma das formas de aquisição do direito é a ocupação por pessoas singulares nacionais que de boa fé, estejam a utilizar a terra há pelo menos 10 anos. A Informação do ST à Comissão Interministerial, datada de Março de 1998, refere que, "nos terrenos urbanos, o padrão de ocupação e construção, principalmente de habitações, não está muitas vezes de acordo com os planos de urbanização. Estes foram, na sua maior parte, elaborados durante o período colonial e as áreas por eles cobertas não correspondem aos actuais limites. Por outro lado, se determinadas zonas, são consideradas como destinadas à habitação, o tipo de construção previsto no plano de urbanização pode não corresponder às construções efectivamente existentes, muitas delas efectuadas sem a licença de construção. A pergunta que se coloca é a de saber quando é que estes ocupantes adquirem o direito de uso e aproveitamento de terras".

A proposta preliminar de revisão do RL T , datada igualmente de Março .de 1998, propunha que se considerassem excepções à regra geral de aquisição do direito, "os casos em que a ocupação embora feita sem lesar o direito de outrém, tivesse como base uma infracção à Lei de Terras e seu Regulamento, nomeadamente através da compra e venda e ou cedência de talhões sem observância das formalidades legais, recaísse sobre as áreas reservadas legalmente para qualquer fim ou fosse exercida dentro dos limites das autarquias à aquisição do direito estaria condicionada ao disposto sem legislação específica".

Vários foram os aspectos discutidos pela Comissão Interministerial a este respeito:

- Intervenção das estruturas de base dos Bairros;
- Necessidade de contactar o Projecto PROL sobre a ocupação do solo urbano;
- Decreto aprovado pelo Governo de obras e inspecção ;
- Necessidade de dar espaço para o desenvolvimento das autarquias, evitando simultaneamente a anarquia na ocupação do solo urbano;
- Reordenamento das cidades, para posterior atribuição das licenças de construção;
- Actividades peri- urbanas, arruamentos, abastecimento de água;

- Loteamentos dos prédios rústicos e limitação para o loteamento de terrenos públicos;
- Transmissão de direitos;
- Como interessar os privados nas actividades de urbanização; -Agencias imobiliárias;
- Falta de acesso de viaturas em alguns bairros, o que impossibilita por exemplo, a evacuação de doentes em situação de urgência e o combate a incêndios.

Dados estes aspectos específicos de utilização de solo urbano, muito diferentes de acesso e ocupação das terras nas zonas rurais, a Comissão Interministerial considerou necessária a elaboração de um Regulamento aplicáveis aos aglomerados urbanos

Após a independência, foi aprovada a seguinte legislação:

- Resolução da Comissão Permanente da Assembleia Popular (CP AP) n° 5/80, de 26/06/1980, que determina que a Cidade de Maputo passe a ter o estatuto de Província e aprova os seus limites;
- Resolução da CPAP n° 2/81, de 02/08/81, que aprova as superfícies geográficas e os limites das cidades de Lichinga, Pemba, Nampula, Nacala, Quelimane, Tete, Beira, Chimoio, Xai-xai e Chokwé. Não está incluída a cidade de Inhambane.
- Lei n°6/86, de 25/07/1986, aprovada pela Assembleia Popular (AP), a qual determina que compete a Assembleia Popular criar, alterar ou extinguir unidades territoriais nos níveis de província, distrito e cidade. Ao Conselho de Ministros, nos termos da referida Lei, compete criar, alterar ou extinguir unidades territoriais dos níveis de posto administrativo e vila, classificar as unidades territoriais e definir ou alterar as sedes de cada uma delas;
- Resoluções da Assembleia Popular n° 6/86, 7/86 e 8/86, todas datadas de 25/07/1986, através das quais:
 - são criados novos distritos por província;
 - são transferidas algumas áreas entre distritos;
 - são elevadas à categoria de cidades os centros urbanos de Montepuez, Cuamba, Angoche, Ilha de Moçambique, Gurue, Mocuba, Manica, Dondo, Maxixe, Chibuto e Matola.

- Resoluções n.º 6/87, 7/87, 8/87 e 9/87 do Conselho de Ministros, todas datadas de 25/04/1987, através das quais:
 - são criados postos administrativos por província e por distritos;
 - as cidades são classificadas em 4 níveis: A, B, C e D;
 - os distritos são classificados em 3 classes: 1, 2 e 3;
 - são elevados à categoria de vila 68 centros urbanos.

Mais recentemente, foi aprovado o pacote de legislação autárquica que inclui:

- Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, segundo a qual:
 - compete às Assembléias Municipais sob proposta ou a pedido de autorização do Conselhos Municipais, aprovar o plano de desenvolvimento da autarquia, o plano de estrutura e, de um modo geral, os planos de ordenamento do território, bem como as regras respeitadas à construção e urbanização.
 - compete às Assembléias Municipais mediante proposta dos Conselhos Municipais, aprovar o estabelecimento de reservas Municipais e aprovar propostas e pareceres sobre a definição e estabelecimento de zonas protegidas;
 - compete aos Conselhos Municipais exercer os poderes e faculdades estabelecidos na Lei de Terras e o seu Regulamento;
 - compete às Assembléias de Povoação sob proposta ou a pedido de autorização dos Conselhos de Povoação, aprovar o plano de desenvolvimento de autarquia, plano de estrutura e, de um modo geral, os planos de ordenamento do território, bem como as regras respeitantes à construção e urbanização;
 - compete aos Conselhos de Povoação exercer os poderes e faculdades estabelecidos na Lei de Terras e seu Regulamento.
- Lei n.º 7/97 de 31 de Maio (Lei sobre a tutela administrativa), segundo a qual carecem de ratificação do órgão tutelar os actos dos órgãos autárquicos que tenham por objectivo aprovar o plano de desenvolvimento da autarquia local e o plano de ordenamento do território.
- Lei n.º 11/97 de 31 de Maio (Lei das Finanças locais) segundo a qual:

- compete especialmente às autarquias locais a elaboração e aprovação dos planos de desenvolvimento, planos de ordenamento do território ou dos planos de estrutura, gerais e parciais de urbanização e dos planos de pormenor. Estes planos são elaborados em colaboração com as entidades competentes das administração central.

FORMAS DE ACESSO À TERRA

Ocupação por via costumeira e de boa fé

Em conformidade com o preceito constitucional segundo o qual "na titulação do direito de uso e aproveitamento de terra, o Estado reconhece e protege os direitos adquiridos por ocupação e herança", considera-se necessário reconhecer a ocupação de boa fé pelas pessoas singulares nacionais que dure há pelo menos 10 anos. Segundo o prescrito pela Lei de Terras, esta ocupação de boa fé é uma das formas de aquisição do direito de uso e aproveitamento da terra;

A segunda tendência hesita em reconhecer que já foram adquiridos direitos através da ocupação de boa fé por um período mínimo de dez anos, sujeitando o reconhecimento do direito à conformidade das construções existentes com os planos de urbanização das cidades e vilas.

A questão que se coloca em relação à segunda tendência é que os planos de urbanização das cidades e vilas estão esgotados, isto é, não foram aprovados novos planos de urbanização desde a independência. Os planos existentes nessa altura não previram o crescimento dos centros urbanos, ou então estabeleceram padrões de construção demasiado elevados para o nível económico de que dispõem os cidadãos nacionais. No momento actual, predomina a tendência, a nível internacional, de reconhecer os direitos do que hoje se domina por "ocupação informal".

O crescimento das cidades tem sido significativamente enquadrado pelas estruturas de base, que permitem a ocupação das pessoas singulares nacionais, muitas vezes sem terem um conhecimento sobre os planos aplicáveis. A título de exemplo, num estudo piloto realizado âmbito do PROL em cinco bairros da cidade de Maputo, para a comparação entre a situação real no terreno e a informação

constante nos diversos sistemas de registos, constatou-se que o acesso à terra nem sempre se faz através do Conselho Municipal. É a seguir apresentado um quadro mostrado as formas de acesso à terra em 4 desses bairros:

Àrea	Comprado (%)	Alugado (%)	Herdado (%)	DCU (%)	Administração local (%)
3 de Fevereiro	32	2	9	49	8
Polana Caniço	43	3	16	1	37
Mavalane	71	9	14	<1	6
Mafalala	28	39	17	<1	17

A análise deste quadro mostra que uma percentagem considerável do acesso à terra se faz através da compra e venda (entre 28 e 71 %). A intervenção do Conselho Municipal é significativa apenas no caso do bairro 3 de Fevereiro, um novo parcelamento cuja ocupação foi coordenada por aquela instituição.

Restantes casos

Para além da ocupação de boa fé, que dure há pelo menos 10 anos, propõe-se que, nos restantes casos, o acesso à terra seja feito mediante a realização de concursos públicos, com um valor base correspondente as despesas efectuadas com a urbanização básica (arruamentos, iluminação pública, drenagem das águas pluviais, abastecimento de água). Os concorrentes poderão propôr valores superiores ao valor base.

Responsabilidade dos órgãos Administrativos Pública local

A Lei de Terras estabelece no seu artigo 23 que compete aos Presidentes dos Conselhos Municipais e de Povoação e aos Administradores de Distrito, nos locais onde não existiam órgãos municipais, autorizar pedidos de uso e aproveitamento da terra nas áreas cobertas por planos e desde que tenham serviços de cadastro.

Estas exigências da lei (existência de planos de urbanização e de serviços de cadastro), levaram os Administradores de Distrito, a levantar a questão de que não é possível exercer as competências conferidas pela lei. O Instituto Nacional de Planeamento Físico tem colaborado nesta área, elaborando os planos de urbanização para o ordenamento desses centros urbanos.

Seria necessário formar o pessoal necessário para os serviços de cadastro locais. Propõe-se que se inicie uma reflexão sobre o assunto, de forma a simplificar o acesso à terra nestes centros urbanos.

Ainda sobre o Mercado ou Privatização da Terra, em Julho passado, o Governo de Moçambique lançou o debate público. Após pronunciamento do Sr. MADER, segundo o qual:

“Eu penso que chegou o momento de começarmos a discutir a Privatização da Terra em Moçambique. Eu penso, como ministro, que é momento de começarmos a discutir a criação de mercados de terra, discutirmos isto é, termos uma abordagem que é compatível com a nossa realidade. Aquela lei de terras que hoje temos em Moçambique, que protege o camponês, foi concebida o ano passado graças a um debate, participação de todos os agricultores e da sociedade, que por consenso acharam que naquela fase, o melhor era proteger o camponês, mas penso que já chegou o momento de se começar a venda de terra. Se nós tivéssemos aberto o uso e aproveitamento de terra ao mercado, teríamos, muito rapidamente, já este ano este ano estaríamos a discutir alguns sem terra, porque o camponês depauperado e vulnerável, a primeira coisa que ele venderia era a própria terra, e daqui a pouco teríamos camponeses sem terra e teríamos camponeses a serem empurrados para cada vez mais longe, onde estariam numa situação difícil. Hoje, tenho orgulho de dizer que o governo moçambicano está disposto a discutir com todos, mas com todos mesmo, porque quem está a pedir a privatização é um conjunto de agricultores em regime comercial. Mas nós temos ainda uma maioria de agricultores no nosso país, que são os camponeses; I todas as associações de agricultores em regime familiar, que dizem não é altura de privatizar. Então, é possível começarmos a criar áreas em que demos um tratamento diferenciado. Temos agora o problema dos solos urbanos. Repito: É preciso começar a discutir para que haja parceria, que haja diálogo, para se encontrar uma abordagem que ao mesmo tempo permita proteger aquela maioria, porque nós com essa medida de privatização, vamos desenvolver uma burguesia, mas não vamos resolver o problema do país, aquele camponês que vai vender a sua parcela de terra para ganhar um ou dois milhões de meticais.”

Estará o Estado preparado para acompanhar esse processo, sobretudo em termos de tramitação processual, sabido, fundamentalmente, que até ao momento foram emitidos apenas um pouco mais de dois mil títulos de uso e aproveitamento de terra?

Foram emitidos muito mais, e quanto a isso, daqui a algum tempo vou surpreender muita gente; vou convocar a imprensa para anunciar aquilo que teremos feito em termos da emissão de títulos de uso e aproveitamento da terra, devido à dinâmica que estamos a imprimir ao processo.

Nós nos próximos seis meses vamos emitir mais de 1400 títulos de uso e aproveitamento de terra, e os funcionários estão preparados para essa tarefa. O combate à corrupção faz parte deste trabalho, e o funcionário sabe que será penalizado se se envolver num acto de corrupção.

É um trabalho que vamos realizar com muita seriedade. Queremos é que o processo para se atribuir o título de uso e aproveitamento de terra demore o máximo de 90 dias. Queremos que demore menos tempo e não ultrapasse os três meses."

COMENTÁRIOS GERAIS

1. A actual legislação sobre terras é ainda muito nova e ainda não foram devidamente aplicadas todas as suas disposições legais de modo a operacionalizar o desenvolvimento das actividades económicas, sociais e culturais.
2. A sua prematura alteração poderia trazer alguns constrangimentos, mormente no que conceme à segurança de posse da terra das comunidades locais, que é uma das maiores conquistas da actuallegislação.
3. A ausência do título transaccionável não parece constituir o principal óbice para o acesso dos agricultores ao crédito. Em matéria de acesso ao credito, é necessário aprofundar e conhecer outros que podem constituir vicissitudes para o acesso a ele pelos sujeitos do direito. São os casos por exemplo da segurança da própria actividade agrária caracterizada por ser vulnerável às calamidades naturais, baixo nível de rendimentos por insuficiência de domínio de tecnologias por parte de maior parte dos agricultores dentre outros factores.
4. O título transaccionável porventura não teria um valor em si se não tiver bens imóveis hipotecáveis, já que a terra é propriedade do Estado.
5. A transação de títulos do direito de uso e aproveitamento da terra pode abrir caminho à especulação da terra, pois ao abrir-se esta possibilidade, as pessoas poderão entender no sentido de existir a venda da terra e não de títulos.
6. Qualquer cedência não deverá afectar o essencial do principio de titularidade do direito de propriedade a favor do Estado. Este principio deve ser mantido sagrado em prol da defesa dos interesses das camadas desfavorecidas.

Feitos estes comentários e não obstante as observações apresentadas, o grupo sugeriu algumas saídas que resumem no seguinte:

- 6.1 Admitir a possibilidade de liberdade de substituição dos sujeitos nos processos em curso e abertura da livre transmissibilidade de títulos nos prédios rústicos.
- 6.2 Nos prédios urbanos, o novo regulamento do solo urbano deveria aprofundar melhor os critérios da liberdade de transmissão e ou cessão de direito entre os sujeitos do direito.
- 6.3 Tanto nos prédios rústicos como nos urbanos, se deveria considerar a eventualidade de hipoteca e penhora do direito de uso e aproveitamento da terra, sem ferir o direito de propriedade estatal da terra.

As propostas que o grupo apresenta tomou em consideração o ambiente real que actualmente caracteriza as transmissões do direito de uso e aproveitamento da terra na sociedade moçambicana.

O panorama que se vive na prática é de uma tendência de cada vez mais se multiplicarem as situações de transmissões do direito de uso e aproveitamento da terra extra-legais constituindo na prática um verdadeiro costume contra legem. Nesta circunstância, é aconselhável que as entidades competentes por legislar procedam a uma ponderação e actuem no sentido de legislar aquilo que está a ser prática reiterada da comunidade.

A liberalização que propõe não retirará o papel controlador do Estado. Este continuará a usar os mecanismos preventivos e protecionistas previstos na lei de modo a combater situações de uma eventual anarquia.

A privatização da propriedade da terra é uma medida que enfraqueceria a segurança da posse da terra pelos camponeses e limitaria a força do Estado no sentido de agir contra situações de açambarcamento de terras sem a devida exploração.

O princípio da hipotecabilidade e penhorabilidade do direito de uso e aproveitamento da terra pode ser assumido sem pôr em risco a essência do direito de propriedade sobre a terra que

deve continuar nas mãos do Estado. O que se pretende é que se for aceite a figura de alienabilidade do direito de uso e aproveitamento da terra (título), terá sido criado um mecanismo que viabiliza a hipoteca e penhorabilidade do direito de uso e aproveitamento da terra.

Acções:

- Estudar quais as alterações de legislação são necessárias para permitir a transação de títulos e estabelecimento do respectivo mercado; exemplo na Lei de Terras, artigo 16 (Transmissão), no.2 em que refere que na transação das infra-estruturas agrárias, a transferência do título da terra adjacente será "precedida de autorização da entidade estatal competente", deve ser eliminada.).
- Estudar o valor da terra rural e urbana
- Melhorar os sistemas de administração de terra- demarcação e registo.

CONCLUSÕES:

1. A questão da Privatização da Terra não pode e nem deve ser confundida com o Mercado de Terras, que aliás já é uma prática no país e não põe em causa o princípio fundamental e Constitucional da Propriedade Estatal da Terra.
2. O Registo das transações ligadas a terra nas zonas urbanas, junto das Conservatórias de Registos Prediais é fundamental para que o direito inerente tenha validade "Erga Omnes", isto é, seja oponível a terceiros.