

José Negrão

Professor de Economia de Desenvolvimento na Universidade Eduardo Mondlane em Maputo, Moçambique

A indispensável terra africana para o aumento da riqueza dos pobres

A dimensão da pobreza e a necessidade de terra

Na maioria dos países o crescimento sustentável dos rendimentos dos segmentos mais pobres da população rural depende do crescimento agrícola. Para tal, parece ser necessário melhorar o acesso aos bens básicos como a terra e a educação.

T.S. Jayne (2001), MSU Paper No.24

No ano 2000, em 28 dos 45 países africanos de que se tem informação, cerca de 64% dos cidadãos viviam com menos de US\$ 2,00 por dia, e entre estes por volta de metade nem chegava a atingir um rendimento diário de US\$ 1,00. Pelos menos 400 milhões de africanos encontram-se em situação de pobreza absoluta e por volta de 200 milhões são considerados indigentes. Nestes mesmos países a percentagem de população rural é de 61%, ou seja, na esmagadora maioria os pobres e os indigentes encontram-se no campo, são famílias rurais que sobrevivem da terra e do que ela tem para lhes dar¹.

Apesar dos US\$ 500 biliões de dólares investidos nos últimos 40 anos e de outros US\$ 200 contraídos em dívida externa, a pobreza absoluta instalou-se e a estagnação do crescimento tecnológico faz parte do quotidiano de centenas de milhões de famílias rurais. O Continente está cada vez mais consciente desta situação e, um pouco por toda a parte,

¹ A população destes 28 países representa 81% da população total do Continente. Estima-se que o número dos que vivem abaixo da linha de pobreza absoluta ultrapasse em várias dezenas de milhar os 400 milhões. As estimativas foram feitas com base nos dados estatísticos publicados por UNDP (2002), *Human Development Repor*. New York: Oxford Press University.

depara-se com uma vontade genuína de se passar do domínio analítico da problemática da pobreza e seus efeitos sociais para o domínio normativo, o do como fazer para se ultrapassar esta situação.

Este artigo junta-se aos esforços de muitos outros africanos, entendendo-se por pobreza não só os níveis de rendimento por dia por pessoa, mas também a pobreza como ausência de poder nas relações intra-familiares, entre estas e os demais actores e entre a sociedade no seu todo e os recursos naturais de que se dispõe no Continente Africano. Mais ainda, entende-se que a redução da pobreza não deve constituir-se num objectivo em si², mas sim consequência do aumento sustentável dos rendimentos e na melhoria progressiva das condições de vida do cidadão³, em suma a produção e a distribuição da riqueza.

Há hoje consenso que a redução da pobreza em África ou o aumento da riqueza e sua distribuição tem de passar, obrigatoriamente, pelo crescimento do produto agrário, sendo necessário, para tal, o acesso à terra e à educação pelos pobres⁴. Porquê? Pela simples razão que não se prevê que a transformação estrutural da economia e a consequente transformação do campesinato em operários ou trabalhadores em serviços nos meios urbanos venha a acontecer, nem tão pouco que venha a haver investimento significativo em agricultura de escala que possa absorver as centenas de milhões de camponeses do Continente Africano como trabalhadores rurais. Com a actual taxa de crescimento populacional não vai haver emprego para todos nem o salário médio tenderá a aumentar consideravelmente. Terra para todos os pobres rurais torna-se assim condição indispensável para a segurança alimentar, o único activo válido para o aumento sustentável dos rendimentos e para se alcançar a tão desejada estabilidade social.

Mas nem só da frieza dos números e da relação funcional se trata quando se fala da terra em África. Para os 400 milhões de pobres africanos a terra é a única certeza de continuidade de que dispõem, nela produzem a comida de que se alimentam e os poucos

² Ver a propósito Negrão, J. (no prelo), “Para que o PARPA resulte!”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*.

³ Meier, G. (1989), “What do we mean by Economic Development?”, in *Leading Issues in Economic Development*. New York: Oxford University Press.

⁴ Ver a propósito a evidência empírica produzida pela Universidade de Massachusetts, em: T. S. Jayne (2001), *MSU Paper*, No. 24

excedentes ou culturas industriais que conseguem, nela dialogam com os espíritos dos seus antepassados, nela encontram a lenha e as estacas para a construção das suas casas, nela deixam comer o gado e procuram as ervas com que se curam, nela se identificam na origem da vida que a água dos rios transporta. A terra é um bem da família, da linhagem e da comunidade, em cuja habilidade para sustentar as intervenções exógenas reside a sustentabilidade do seu uso na luta contra a pobreza e pelo aumento da riqueza.

A terra tem assim uma relação inseparável do trabalho, da capacidade humana e do capital. A evidência empírica demonstrou que entre as famílias rurais⁵ a terra utilizada para os vários consumos não é perfeitamente substituível pela terra para o mercado e que este não passa, exclusivamente, pela convertibilidade dos activos com o capital, mas também pela convertibilidade destes com as redes de obrigações sociais⁶. Ou seja, há relações sociais que passam pela terra. Desta forma, na terra a função de distribuição está intrinsecamente ligada às funções de produção e de consumo e destas com as da família rural. À função de consumo da família rural corresponde o acesso à terra, à função de produção equivale a segurança de posse e à função de distribuição simetriza-se a divisão das terras em função da multiplicidade de redes que se estabelecem através do parentesco, do casamento e da herança. Para eles então, antes de qualquer outro grupo de interesse, a manutenção dos retornos inter-gerações no uso dos recursos é de importância primordial porque determinante para a sua reprodução.

Colonização e descolonização

*As terras dos africanos foram confiscadas
sob o pretexto de um eminente direito adquirido pela conquista,
e entre os vários Poderes estas, injustamente conseguidas, terras
foram concedidas e subarrendadas às plantações
onde os trabalhadores nativos sofreram todas as espécies de desumanidades*

Nnandi Azikiwe (1937), African Morning Post, Accra

⁵ Entende-se por família rural a mais pequena unidade de produção, consumo e distribuição das sociedades rurais africanas.

⁶ Platteau, Jean-Philippe (2000), "Does Africa Need Land Reform?", in Camilla Toulmin & Julian Quan (eds), *Evolving Land Rights, Policy and Tenure in Africa*, London: DFID.

Se é certo que o acesso e posse da terra pelos pobres são indispensáveis para a produção e distribuição da riqueza não é menos certo que, tal como nos outros continentes, o actual padrão de distribuição da terra é fruto de um processo histórico fortemente influenciado pelas políticas de desenvolvimento seguidas pelos vários poderes que governaram o Continente durante o Século XX. A política de terras não é mais do que a manifestação da opção de crescimento económico dos governos no domínio da economia do desenvolvimento.

Quando na longa treva colonial o continente foi distribuído pelas potências mundiais o planeta ensaiou a globalização, as famílias foram atiradas para as reservas indígenas onde as mulheres produziam a subsistência e aos homens era exigida a força de trabalho para o cacau, o café, o açúcar, a copra, o tabaco e o chá que deliciavam o livre mercado internacional. Em troca da exportação dos produtos agrícolas dos pobres vieram os bens industriais para os ricos que tinham ficado com as terras mais produtivas, as águas mais cristalinas e as árvores mais frondosas. O ensaio da globalização no continente africano constituiu um sucesso do mercado internacional para os ricos e um total desastre ambiental e social para os pobres. As terras das reservas foram diminuindo a sua capacidade produtiva, o conhecimento tecnológico da produção de fontes de energia alternativa estagnou, a criatividade esvaiu-se no trabalho obrigatório e a crescente urbanização fez surgir os movimentos sociais que por toda a parte reclamaram a independência dos homens e da terra africana.

Mas, apesar das vozes dos grandes líderes africanos como Kwame Nkrumah, Patrice Lumumba, Frantz Fanon, Amílcar Cabral, Gamal Nasser, Ahmed Ben Bella e Julius Nyerere se terem levantado contra estrutura do Estado, mais cedo ou mais tarde, os novos governos acabaram por adoptar a prática administrativa colonial. A partir das artificiais fronteiras impostas pela Conferência de Berlim foram adoptados os instrumentos do Estado implantados pelas administrações coloniais, assumidos os complexos de superioridade dos ricos estrangeiros e absorvidos os postulados económicos da modernização. Embora a questão da apropriação da terra africana pelos africanos estivesse na ordem do dia dos recém-criados estados modernos, as problemáticas da dimensão da exploração agrícola e do papel do mercado internacional foram ignoradas pela maioria dos políticos das décadas 1960 e 70. As dinâmicas institucionais endógenas às sociedades

africanas na gestão dos homens e da terra foram ignoradas, os saberes produtivos e mercantis das populações rurais foram desprezados, a substituição das elites coloniais pelas emergentes africanas tomou corpo através da hiper-intervenção do Estado, e a rápida transformação dos camponeses em trabalhadores rurais foi tida como a única alternativa para se fazer face à crescente deterioração dos termos de troca internacionais.

O dualismo colonial foi mantido e os Estados continuaram a adjudicar as melhores terras ou para as elites locais e estrangeiras ou para empresas geridas por esse mesmo Estado. Em países da África Oriental e Austral, como o Quênia, Malawi e Botswana, os pobres foram deixados nas terras marginais onde a economia rural, desde que para lá foram, se encontrava estruturalmente distorcida. Na África Ocidental, a estrutura da economia rural do tempo colonial, e com ela o padrão de distribuição da terra, manteve-se, tendo-se tão somente mudado a nacionalidade das direcções das empresas e dos serviços e a cor dos seus funcionários⁷.

Noutras paragens de África, no seguimento do princípio defendido pela revolução verde, de que os pobres também poderiam fazer o desenvolvimento desde que a tecnologia e as infra-estruturas fossem concedidas, Nasser e Ben Bella foram os primeiros a desafiar a abordagem dualista canalizando grandes investimentos para a agricultura irrigada. Outros, com menos recursos, tentaram reduzir a dependência e proteger os pobres das *burguesias* nacionais. Julius Nyerere avançou com as *Ujamaa Vijijini* e Samora Machel nacionalizou a terra e quis fazer das machambas estatais a base para a formação do capital nacional. Todavia, por razões várias, sendo de destacar o evoluir da conjuntura internacional e a inoperância do Estado na gestão empresarial, para além das fortes distorções dos preços derivadas da sobrevalorização das moedas nacionais e dos altos impostos indirectos sobre a agricultura, o produto agrícola relativo ao número de habitantes não parou de cair ao longo dos anos e as produtividades não aumentaram ao ritmo desejado.

As economias começaram a dar sinais negativos. Os produtos agrícolas convencionais de exportação de África valiam cada vez menos no mercado internacional protegido pelos países do Norte, a ineficiência económica das grandes plantações privadas

⁷ Ver, a propósito, a colectânea de textos originais da época coligidos em Minogue, M e J. Molloy (1974), *African Aims and Attitudes: Selected Documents*. Cambridge: Cambridge University Press.

ou estatais aumentava e os salários reais caíam vertiginosamente. A taxa de crescimento do produto alimentar agrícola não conseguia acompanhar a taxa de crescimento populacional e o continente começou a ser um importador regular de comida. A distribuição da terra manteve o padrão dualista do tempo colonial, de um lado a agricultura de escala em plantações ou grandes extensões orientada para o mercado, do outro lado a terra familiar com a dupla função de satisfazer o consumo e o mercado local. Alguns países ensaiaram um programa de distribuição de terras pelos mais pobres a fim de garantir o auto-sustento, mas o maior volume dos investimentos continuou sendo orientado para as grandes extensões agrícolas. As primeiras passaram a propriedade estatal ou de membros do governo fortemente protegidos pelo Estado e as segundas mantiveram-se em uso pelas famílias rurais com uma precária segurança de posse face à legislação fundiária vigente.

Em suma, as administrações coloniais caracterizaram-se, numa determinada época, pela adoção do paradigma da modernização e seus modelos dualistas de divisão da terra entre grandes empresas orientadas para o mercado e reservas indígenas para a produção dos alimentos que garantiam a reprodução da força de trabalho. Em alguns países e noutra época, as culturas obrigatórias para os pobres foram introduzidas em função da racionalidade económica do colonizador em nada relacionada com a sustentabilidade dos rendimentos auferidos pelo produtor e das terras por ele trabalhadas.

A aplicação dos modelos dualistas fez aumentar a migração para os centros urbanos, o que pôs em causa a chamada economia de subsistência e fez diminuir a procura dos produtos industriais nas zonas rurais, ou seja, o mercado interno tendeu a contrair-se em lugar de aumentar. A prática dos modelos produtivistas demonstrou que os grandes investimentos públicos em infra-estruturas, sem resultados significativos a curto prazo, levaram ao aumento da taxa de inflação. Para além disto, a acumulação de dívidas por parte dos que recorreram aos pacotes tecnológicos requeridos para as zonas de regadio, obrigou-os a terem de entregar a sua terra aos credores passando à condição de arrendatários. Por último, a aplicação de medidas proteccionistas veio a demonstrar que a substituição das importações desenvolve, em paralelo, termos de troca injustos e insustentáveis entre o mundo rural e o urbano.

A imposição da globalização

*Prometemos que este Estado não iria interferir com a propriedade dos indivíduos e de forma alguma vamos voltar atrás nisto.
(...) Contudo, com o que nunca poderemos concordar é com a existência aqui de donos da terra que fiquem ausentes das suas propriedades.*

Keneth Kaunda (1967), *Humanism: a Guide to the Nation*

A grande preocupação de Keneth Kaunda com os latifundiários arrendatários de terra e que nada investem acabou por ser uma realidade em muitos dos países africanos no final do Século XX, em particular, nos que mais recentemente se libertaram, como o Zimbabwe e a África do Sul. Por um lado, o respeito pela propriedade individual da terra fortemente exigido pelos modelos neo-liberais do paradigma do mercado, por outro, o medo que os *sem terra*, tal como na América Latina, acabem por ser a regra e não a excepção em cada um dos países. Mas como se chegou aqui?

Os fracos resultados económicos alcançados pelos países africanos, junto com o fim da guerra fria, a fuga de capitais e o aumento da dívida externa constituíram razão suficiente para uma mudança profunda, desta feita não em função dos legados coloniais mas em nome da eficiência e da integração na economia mundial. É neste contexto que surge na década 1990 o reajustamento estrutural das economias e com ele uma nova política de terras para o Continente.

Advogava então o Banco Mundial que a razão para a reforma se baseava no facto de os pobres não terem acesso à terra da forma como gostariam, isto é, com plenos direitos de propriedade, o que teria por consequências a existência de mercados de crédito e de seguros imperfeitos, a existência de terra não trabalhada e um grande número de trabalho desempregado, embora com vocação para a agricultura. A reforma da terra teve, assim, por objectivo a introdução de um regime de propriedade que incentivasse as pessoas a procurarem a terra com fins produtivos.

Esta nova política baseava-se no pressuposto de que a titulação individual iria fazer diminuir os custos de transacção, aumentar a eficiência económica das empresas e desenvolver o mercado de terras. Consequentemente, tender-se-ia para a perfeita convertibilidade entre a terra e o capital o que provocaria a melhoria do mercado financeiro. Em suma, a terra tinha de ser titulada para se assegurarem os direitos de propriedade e ter-se acesso ao crédito, e a titulação deveria ser individual ou por unidade produtiva para mais facilmente se transformar em empresa. A apropriação privada da terra, ou o fim das condições que directa ou indirectamente as legislações nacionais contemplavam em favor do Estado, deveriam ser removidas para que o investimento acontecesse e se atraísse mais capital⁸. Mais ainda, em nome da não distorção do mercado, compensações deveriam ser pagas em caso de expropriação com base no preço de mercado das terras, mercado esse que por sua vez, tal como se tornou evidente no Zimbabwe e na África do Sul⁹, está profundamente distorcido por razões históricas de longa data e de poder nos tempos mais recentes¹⁰.

Contudo, a evidência empírica da década 1990 veio a demonstrar que a aplicação desta política no continente africano teve contornos não previstos e, acima de tudo, pôs em causa a própria reprodução social dos grupos sociais mais carentes. Em primeiro lugar, a desejada eficiência do mercado formal de terras não se verificou devido, entre outros, às distorções mencionadas e o investimento não fluiu aos ritmos projectados. A evidência demonstrou que, nas presentes condições rurais africanas, a racionalidade individual de tipo empresarial não apenas não é exclusiva como também acarreta desvantagens para os mais pobres e para as mulheres chefes de família. Verificou-se ainda que não existe uma correlação positiva entre a terra titulada e o desembolso do crédito e que o mercado de terras que floresceu, estava de tal forma distorcido pela intervenção do Estado que chegou-se a pôr em causa a segurança alimentar dos pobres e a tão desejada estabilidade política e social. Concluiu-se ainda, que o mercado não passa, exclusivamente, pela convertibilidade dos activos com o capital, mas também pela convertibilidade destes com as redes de

⁸ Platteau, Jean-Philippe (1996), "The Evolutionary Theory of Land Rights as Applied to Sub-Saharan Africa: A Critical Assessment", *Development and Change*, Vol. 27, 29-86.

⁹ Borras, Juan (2001), *Towards a Better Understanding of Market-Led Agrarian Reform (MLAR) Experiences in Brazil, South Africa and Colombia - And Their Implications for the Philippines*, Mimeo.

¹⁰ Binswanger, Hans *et al.* (1993), "Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations", in *Handbook of Development Economics*. Amsterdam: Elsevier, Vol. III.

obrigações sociais que se estabelecem nas unidades espaciais onde assentam as sociedades rurais africanas¹¹.

Ao contrário do previsto, o mercado de terras que floresceu está profundamente distorcido. Um pouco por toda a parte verifica-se uma tendência para a concentração de terras entre as famílias que constituem as elites no poder e em empresas estrangeiras. Verifica-se ainda que a procura de terras pelo grande capital está orientada para as áreas com florestas indígenas, com fauna bravia e de veraneio, havendo grande resistência em se fazer a ligação entre o aproveitamento destes recursos e o desenvolvimento social e económico dos pobres africanos. Nas terras aráveis, em lugar da desejada eficiência económica empresarial nacional, constata-se que a concentração de terras não é acompanhada de investimento, os donos das terras estão ausentes e alugam-nas aos mais pobres que entretanto ficaram sem terra. Na ausência de investimentos em regadios, em tecnologias de conservação e no capital humano local, constata-se a sobre-utilização dos solos, o abate indiscriminado dos recursos energéticos vegetais e a diluição das centenárias instituições e saberes locais nas relações de poder que lhes são impostas.

Em síntese, onde a reforma da terra aconteceu, de acordo com o preconizado pelos modelos neo-liberais, em lugar do acesso à terra ter sido para fins produtivos, verificou-se o açambarcamento e a especulação fundiária e pobres houve que passaram à condição de *sem-terra* tendo de recorrer ao aluguer de terras aos grandes latifundiários que se encontravam nas cidades e que nada investiam para beneficiar as terras de que dispunham. O crédito não fluiu como se previa, por a banca comercial não aceitar a terra dos pobres como garantia, e o sistema de compensações pelo Estado para a redistribuição de terras “*ao preço de mercado da terra*”, acabou por ser uma camisa de sete varas para os governos mais preocupados com o bem estar dos pobres¹². Que era preciso fazer então?

¹¹ Negrão, José (2001), *Cem anos de economia da família rural africana*. Maputo: Promedia.

¹² Os exemplos mais marcantes dos efeitos negativos da reforma da terra orientada para o mercado verificaram-se no Senegal, no Quênia, no Egipto, na Argélia e na África do Sul. Ver a propósito, Rochegude, Alain (2000), *Décentralisation, acteurs locaux et foncier. Mise en perspective juridique des textes sur la décentralisation et le foncier en Afrique de l'Ouest et du Centre*. Paris: Ministère des Affaires Etrangères.

Indispensável mas não suficiente

O desenvolvimento e o investimento requerem crédito e uma economia de crédito baseia-se, fortemente, num sistema de registo e de titulação da terra. A propriedade da terra deve, conseqüentemente, ter um carácter mais definitivo e explícito se se quer que ela seja efectivamente trabalhada, [mas] a terra agrícola não será vendida a estrangeiros a não ser sob aprovação governamental.

African Socialism and its Application to Planning in Kenya (Nairobi, 1965)

A questão da terra como garantia para o crédito agrário é tão antiga quanto a década das independências no Continente. Todavia, tanto nessa altura como hoje, mesmo quando a terra é privada, o crédito continua a não surgir e o desejado investimento não se realiza a não ser em casos especiais e, normalmente, sob fortes condições de protecção dos produtos pelo governo¹³.

Por que razão a terra só por si não é suficiente para que o investimento agrário aconteça? Mais ainda, sabendo-se que, um pouco por toda a parte, há um mercado não-registado de terras que se desenvolve entre os pobres em paralelo com sistemas de poupança e crédito também não-registados, porque razão o mercado registado da terra não adquire a mesma dinâmica¹⁴? Porque houve uma má formulação dos pressupostos e teve-se por factor determinante e exclusivo a terra, supondo-se que a abundância de terra conduziria ao aumento do produto por trabalhador (como aconteceu no “novo mundo”) e nas zonas onde se tornasse escassa no aumento do produto por hectare (como aconteceu na Ásia). No entanto, nem uma nem outra se verificaram, pelo facto de ser o trabalho e não a terra o principal constrangimento da economia da família rural.

¹³ Aliás o mesmo se passa nos países da OCDE. Em 1999 os países da OCDE gastaram USD 360 biliões em subsídios à sua agricultura, ou seja cerca de 1 bilião de dólares por dia em subsídios [*in* OECD (2001), *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation*].

¹⁴ Uso os conceitos de *registado* e *não-registado* em lugar de *formal* e *informal*, por entender que há uma série de formalidades de carácter institucional no chamado sector ou mercado informal o que não faz jus à designação que lhe é dada. Por outro lado, penso que o que distingue um de outro sistema não são as formalidades mas o sim o registo escrito a que um está sujeito e outro não.

Já Arthur Lewis cometera erro idêntico ao ter o trabalho como abundante e o capital como escasso, vindo-se mais tarde a verificar que quando o investimento de capital não é acompanhado pela transformação tecnológica, rapidamente, surgem retornos marginais diminuídos. A questão do tempo e da qualidade do trabalho são cruciais para o desenvolvimento agrário e, conseqüentemente, para a evolução do sistema de posse de terra em África e não o contrário. Não é a definição da propriedade da terra que determina o passo do processo de desenvolvimento, mas é este que vai exigindo formas cada vez mais complexas de definição de posse e propriedade da terra¹⁵.

A escassez sazonal de tempo para a agricultura junto com o custo de oportunidade de utilização do tempo de trabalho disponível na família com base no sexo e na idade, em condições de estagnação tecnológica e de deterioração dos termos de troca do produto agrícola com o industrial e dos serviços, são determinantes para o desenvolvimento rural e deste para o desenvolvimento endógeno do mercado de terras.

A escassez de tempo face à tecnologia utilizada levou ao surgimento da imperfeita substitutabilidade entre o tempo de trabalho para a produção de alimentos e tempo de trabalho para a produção para o mercado, quer em produtos agrícolas quer através da venda de outros, como sejam a força de trabalho masculina. Por essa razão, na ausência de constrangimentos exógenos, tal como com o tempo de trabalho, também a terra que constitui a garantia do consumo não é vendível nem substituível por outro qualquer activo. Explica-se assim porque entre os pobres a terra não serve como garantia para crédito e o mercado se desenvolva nas terras marginais. O acesso está intimamente relacionado com o consumo e a posse com o mercado, e não são substituíveis entre si. Compreende-se também porque em torno do território comunitário, do terreno da linhagem e das terras das famílias alargada e nuclear se desenvolvem uma miríade de relações que facilmente transitam entre o simbólico e o económico, onde assentam as funções de distribuição das parcelas e da riqueza. Por último, explica-se porque a evidência empírica tem demonstrado que a agricultura familiar tem maior eficiência económica que a agricultura de escala que se faz no Continente.

¹⁵ Inverte-se assim o postulado neo-institucionalista na versão de North, segundo o qual se dá a primazia à definição da propriedade privada como indispensável para que o desenvolvimento aconteça.

O trabalho em toda a sua amplitude, desde a disponibilidade em função da divisão do tempo no seio da família em função das tecnologias usadas até à qualidade em função da formação vocacional e do nível de escolarização, passando pelas formas organizacionais, como dizia Reynolds, surge como a variável determinante no processo de desenvolvimento rural nas condições específicas do Continente¹⁶. Noutras palavras, o crescimento do capital humano e do capital social é condição *sine qua non* para que o desenvolvimento aconteça¹⁷. O progresso técnico não pode ser exógeno às dinâmicas locais, como pretendia Sollow, mas tem de derivar da acumulação endógena dos capitais humano e social como demonstram as teorias do crescimento endógeno.

Contudo, nem só das condições internas à economia familiar e comunitária resulta a produção da riqueza rural. A conjuntura internacional tem a sua quota-parte de responsabilidade na presente situação de pobreza generalizada em África¹⁸.

A deterioração dos termos de troca internacionais e entre os do produto urbano e o produto rural, a somar aos subsídios prestados pelos governos dos países do Norte à agricultura, são os dois factores que o modelo neo-liberal ignorou ou pretendeu ignorar quando da formulação da política de terras que acompanhou o reajustamento estrutural nos países africanos. A “corrente dominante” (*the mainstream*) construiu dois pressupostos errados: primeiro, que os mercados dos produtos agrários têm uma capacidade endógena de auto-regulação e portanto tendem para a perfeição¹⁹; segundo, que a procura é ilimitada e, portanto, é a dimensão da oferta e não a estrutura da procura que está em causa.

¹⁶ Reynolds, Lloyd (1971), *The Three Worlds of Economics*. London: Yale University Press.

¹⁷ Tal como demonstraram Barros e Akiko, para que o crescimento do capital humano tenha efeitos directos sobre o processo de desenvolvimento ao nível local é necessário que o capital social cresça em paralelo, não se podendo dissociar os retornos privados dos retornos sociais em situações de pobreza extrema [Akiko, Abe (2002), *Social Capital, Institutions, and Participation*; Maputo: Mimeo; Barros, Carlos *et al.* (2001), *Human Capital and Social Capital in Mozambique*; Lisboa: Mimeo].

¹⁸ Mellor Johnston dizia que o desenvolvimento rural poderia acontecer no âmbito de uma economia orientada para dentro e com relações conjunturais com os mercados externos. A evidência empírica demonstra, porém, que tanto por razões históricas como por razões de natureza dos comportamentos económicos das unidades familiares, as relações com os mercados externos tendem a ter um carácter estrutural [Hayami, Yujiro e V. Ruttan (1985), *Agricultural Development: An International Perspective*. Baltimore: The John Hopkins University Press. Negrão, José (2001), *Cem Anos de Economia da Família Rural Africana*. Maputo: Preomedia].

¹⁹ Estranhamente, idêntico pressuposto foi adoptado pela OXFAM GB com a sua campanha internacional sobre o “fair trade” – removam-se os subsídios do Norte à agricultura e o mercado internacional dos produtos agrários se auto-regulará!

No mundo real nem os mercados se auto-regulam nem a procura é ilimitada, por essa razão se justificam os elevados subsídios à agricultura nos países da OCDE. Em momento de globalização e face à pobreza em África, importa que o Norte aceite negociar a estrutura do mercado internacional para os produtos agrários e que desde já se criem fundos de compensação pelas barreiras no acesso aos mercados internacionais e a sua disponibilização como capital de risco para o sector agrário.

Mas o que fazer com esse capital de risco? Acontece que nem só ao nível internacional há uma distorcida estrutura da procura. Também ao nível nacional e regional se verifica o mesmo. Ao contrário do pressuposto do modelo neo-liberal de que o único problema é a oferta, inúmeros estudos de caso e a experiência quotidiana demonstram que os excedentes não são escoados, que às matérias-primas não é acrescentado valor e que muitas são as perdas no período pós-colheita. O rápido desenvolvimento da pequena e média agro-indústria surge como forma de se assegurar a procura, de se acrescentar valor aos produtos agrários africanos e de se encontrar a especialização em função dos mercados nacionais e internacionais²⁰. O capital de risco seria então utilizado como força motriz para o desenvolvimento das pequenas e médias agro-indústrias, o que teria por efeito a “inovação induzida” a montante junto das famílias rurais e o consequente aumento da oferta, e o crescimento da procura agregada a jusante.

Apresentei quatro condições normativas para o alívio da pobreza, a transformação tecnológica induzida, o crescimento do capital humano em paralelo com o capital social, a existência de capital de risco e a sua utilização em pequenas e médias agro-indústrias directamente dependentes do produto primário das famílias rurais. Onde entra a terra?

Em primeiro lugar, não é da terra que vem o crédito, mas sim da poupança agregada pela agro-indústria, da poupança resultante do aumento da produção pela transformação tecnológica e do valor acrescentado pela especialização para o mercado. O crédito surge assim junto da família rural, em função do produto e da certeza de poupança. Enquanto não se alcançarem esses níveis de poupança é necessária a disponibilização de

²⁰ Hayami, Yujiro e V. Ruttan (1985), *Agricultural Development: An International Perspective*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

capital de risco com origem fora do sector agrário. Elimina-se assim, neste momento em particular, o fictício argumento sobre a utilização da terra como garantia para o crédito²¹.

Em segundo lugar, o acesso à terra por todos os que dela necessitem é condição indispensável para que se assegure o consumo e se retenham as pessoas no campo em lugar da urbanização a ritmos incontroláveis. As consequências políticas da adopção deste princípio são duas: primeira, a redistribuição da terra sempre que se verifique uma situação de sem-terra num País onde esta seja abundante; segunda, a prevenção de concentração de terras para fins especulativos ou de aluguer sem reinvestimento.

Em terceiro lugar, a segurança de posse deve ser garantida a todos os que nela trabalham e residem, quer individual quer colectivamente, ou seja, o reconhecimento dos direitos de ocupação desde que não derivem de má-fé e que haja uso e usufruto efectivos. Mais cedo ou mais tarde a segurança de posse acabará por requerer a apropriação privada, todavia, ao Estado deve manter-se a possibilidade de expropriação quando os direitos constitucionais dos cidadãos forem ameaçados por acção de um determinado proprietário ou seu mandatário²². Mas como efectuar o registo, sabendo-se que não chega a 10% a quantidade de terras cadastradas em toda a África e que os custos com ele associados são elevados? Há evidência porém de que os sistemas costumeiros de delimitação territorial e de parcelas são efectivos na determinação do uso e até da transmissão de direitos de propriedade entre os pobres. Nada impede assim que o registo transmitido pela via oral no quadro dos sistemas de direitos costumeiros não possa ser reconhecido, em paralelo com o registo escrito, para efeitos de reconhecimento dos direitos adquiridos por ocupação. Assim, as duas limitantes que na década passada se verificaram em relação ao registo ficam ultrapassadas, a saber, junta-se a possibilidade de reconhecimento da prova oral com a mesma validade judicial que o título (a prova escrita), e admite-se a hipótese de registo colectivo (terra comunitária) sempre que as racionalidades colectivas forem predominantes às individuais por explícita vontade dos cidadãos aí residentes.

²¹ Não há nenhum Banco Comercial em África que aceite dar crédito aos pobres tendo por colateral a terra. Pela simples razão de que os custos administrativos em caso de mau pagamento seriam tão elevados que não justificariam o risco.

²² Esta formulação tanto é válida para especuladores de terras empresariais (como se verifica, por exemplo, no Egipto) como para líderes comunitários que despoticamente eliminem os mecanismos de persuasão das instituições locais em função de interesses individuais (como se verificou, por exemplo, no Malawi e na Tanzânia).

Em quarto lugar, a utilização da terra como capital dos pobres em parceria com o investimento de terceiros. Fruto das relações fundiárias estabelecidas durante o tempo colonial, África é o único continente onde se mantém o dualismo no uso da terra. Em todos os outros continentes a divisão do uso da terra é em função da área e da dimensão dos empreendimentos, tendo-se pequenas, médias e grandes empresas, mas no Continente Africano continua-se a estabelecer a diferença entre o sector empresarial e o sector familiar ou de *subsistência*. A racionalidade desta divisão prende-se com o pressuposto de que a economia familiar ou doméstica é, essencialmente, direccionada para a minimização dos riscos, enquanto que a empresarial tem por objectivo primeiro a maximização dos rendimentos. Acontece porém que cada vez mais as unidades produtivas domésticas não só demonstram muito maior eficiência económica que as das grandes extensões agrárias, como tendem para a sua transformação em empresas familiares. Obviamente que o modelo empresarial agrário do empreendedor ser simultaneamente o detentor do capital e da terra e o pobre do trabalho, começa a ser substituído pelo da empresa moderna por acções onde o pobre tem a terra e o trabalho e o empreendedor o capital e o conhecimento técnico e dos mercados, estabelecendo-se assim uma parceria empresarial entre os dois sectores com base em vantagens mútuas. As vantagens tornam-se, particularmente, significativas quando a parceria está relacionada com a transformação industrial do produto (caso das culturas industriais) ou com a exploração intensiva do espaço físico (casos da exploração madeireira de espécies indígenas ou da exploração turística da fauna bravia). Contudo o desenvolvimento deste tipo de parcerias requer que, em paralelo, se desenvolva o do quadro institucional para o estabelecimento de relações contratuais claramente definidas e renegociáveis periodicamente entre ambos²³. Adoptar-se-á assim uma abordagem unimodal do desenvolvimento agrário, o chamado modelo familiar dinamarquês, em detrimento da abordagem bimodal, também conhecida pelo modelo empresarial inglês.

Quinto e último ponto, sobre o que fazer com a terra, incorporar os mecanismos institucionais locais na gestão do espaço físico com vista a se garantir a manutenção dos retornos inter-gerações no uso dos recursos. A questão da gestão do espaço físico está

²³ Alessandro Marini refere-se detalhadamente ao enquadramento teórico das parcerias, defendendo a abordagem neo-institucionalista, a qual suporta que as vantagens resultam, fundamentalmente, da minimização e da partilha dos riscos entre os vários intervenientes, *vide* Marini, A. (2001), *Partnership between local peasants and large commercial investors; in: Land Reform, 2001/1 FAO, Roma.*

longe de ser um problema meramente técnico que pode ser resolvido através do zoneamento do uso da terra num estirador ou na tela de um computador. A complexidade do planeamento tem a ver não só com a capacidade de carga dos solos, os potenciais produtivos em função dos mercados e a tecnologia utilizada, mas também com uma forte componente imprevisível relacionada com os comportamentos humanos e a inovação tecnológica em domínios como o dos novos materiais ou o da comida orgânica. Para além disto, a experiência tem demonstrado que o quadro institucional em que a gestão do espaço físico se processa constitui o calcanhar de Aquiles desta actividade. A fragilidade das instituições dos estados africanos na normação e fiscalização, junto com a rápida deterioração dos valores éticos do funcionalismo que se manifesta na corrupção, indicam ser necessário potenciar os mecanismos de persuasão já existentes ao nível local com vista à sua institucionalização no sistema de direito registado²⁴. A incorporação dos mecanismos de persuasão locais irá ter como consequência uma maior e mais responsável intervenção do cidadão na definição do uso do espaço físico em que reside ou trabalha e, conseqüentemente, será cada vez menos provável o aldeamento compulsivo nas zonas rurais em nome de planos que são exógenos às próprias comunidades e que tanto contribuíram e continuam a contribuir para a instabilidade política, social e económica do Continente.

Em suma, primeiro, a terra precisa de investimento público e privado e nas condições actuais não pode ser transformada em mercadoria perfeitamente convertível em capital. Segundo, o acesso à terra tem de ser garantido a todos os cidadãos que nela queiram trabalhar. Terceiro, a segurança de posse de terra começa pelo reconhecimento dos direitos de ocupação e pode terminar na apropriação privada com limitações pelo social consubstanciado nas instituições do Estado. Quarto, a terra pode e deve ser usada como o capital dos pobres. Quinto, os mecanismos de persuasão das instituições locais devem ser institucionalizados na gestão do espaço físico.

²⁴ Pelas razões acima mencionadas, prefiro a utilização do conceito Sistema de Direito Registado em lugar de Sistema de Direito Positivo, Estatutário ou Formal.

Construindo o quadro institucional em Moçambique

Não aos sem-terra em Moçambique.

Não aos latifundiários ausentes, os que alugam a terra e não investem.

Reconhecimento da prova testemunhal na ocupação da terra pelos pobres.

Incorporação dos sistemas de direito costumeiro no quadro legal.

Fim à abordagem bimodal para o desenvolvimento agrário.

Texto da sociedade civil de Moçambique divulgado em 1996

Fruto de uma conjuntura nacional e regional particular desencadeou-se o debate para a elaboração de uma nova Lei de Terras em Moçambique. O País entrava finalmente no pós-guerra possibilitando o acesso ao campo pelos urbanos e o retorno às terras de origem pelas famílias rurais, e o reajustamento estrutural abria novas perspectivas para o investimento nas zonas rurais pela via da re-privatização das explorações agrícolas estatais. Na região o fim do regime do *apartheid* na África do Sul e a eminente queda do sistema fundiário no Zimbabwe, faziam antever a vinda de capitais e de empreendedores para Moçambique.

Num ápice, o açambarcamento pelas elites urbanas das melhores terras para fins especulativos tomou forma e um pouco por toda a parte começaram a surgir conflitos de terras com as populações rurais. Foi dado o alerta, o País vivia então, quase que exclusivamente, da ajuda alimentar externa e não se podia permitir que as poucas terras com infra-estruturas continuassem improdutivas, desta feita por motivos que nada tinham a ver com a guerra. Era urgente rever a Lei de Terras de 1979, que não só dava ao Estado e ao Partido Frelimo primazias em demasia que ajudavam a corrupção, como também estimulava o açambarcamento de terras²⁵.

²⁵ De acordo com a Lei de 1979, os impostos sobre a terra diminuía com o aumento da área. A racionalidade deste mecanismo legal assentava na orientação socialista da economia em que as maiores áreas eram as das empresas estatais e por isso deveriam pagar menos impostos.

Foi neste contexto que a Campanha Terra, enquanto movimento surgiu. No início não era uma campanha estruturada, eram fundamentalmente sensibilidades que cobriam um largo espectro de camadas e de grupos de interesses sociais, igrejas, associações e cooperativas, organizações não-governamentais, académicos, políticos e mesmo elementos do sector privado, para além de dezenas de incógnitos cidadãos honestos, manifestavam inquietação sobre o que estava a acontecer e medo de que novo conflito social surgisse no País e que a fome se tornasse a instalar nas devastadas áreas rurais.

Uma série de estudos sobre a natureza e os contornos dos problemas, bem como sobre as aspirações populares e as alternativas para o desenvolvimento rural, foram realizados e amplamente discutidos pelo País fora. A força motriz foi a ampla discussão dos vários ante-projectos da nova Lei de Terras sob a responsabilidade do Secretariado Técnico da Comissão Inter-Ministerial de Terras²⁶, então constituído, e o movimento catalizador desta dinâmica acabou por ser a Campanha Terra.

Pouco a pouco foram construídos alguns consensos entre os vários fazedores da opinião pública e os que tomam as decisões, incluindo no seio dos partidos e no parlamento. Entre os consensos alcançados são de destacar:

- Como a transformação estrutural da economia não iria ter lugar a curto ou a médio prazo, uma vez que não existiam as condições para a criação massiva de emprego, industrialização e a urbanização da sociedade, o campesinato não era uma classe em transição para o proletariado rural ou empregado urbano, mas uma característica sobre a qual teria de assentar o processo de desenvolvimento rural do País. Assim, não aos sem-terra tornou-se ponto de consenso.
- Como não se previam avultados investimentos na agricultura uma vez que a tendência de investimento nas zonas rurais da região está orientada para o sector madeireiro e para o turismo (terra sem povo e com muitos bichos!), a Lei deveria passar da posição reactiva de defesa dos interesses das famílias rurais para uma posição proactiva de incentivo à formação do capital nacional desde a esfera da

²⁶ Tanner, Christopher (2001), *Law-Making in an African Context: The 1997 Mozambican Land Law*, Maputo, Mimeo.

poupança familiar até ao do reinvestimento da poupança agregada ao nível nacional. Desta forma a rápida transformação da família rural, de unidade minimizadora dos riscos em unidade maximizadora dos rendimentos, surgiu como imperativo para o qual a Lei de Terras deveria constituir o quadro institucional. O aumento da poupança familiar e seu reinvestimento tornou-se num objectivo que não se podia compatibilizar com o arrendamento de terras por parte dos latifundiários aos pobres. Assim, não aos latifundiários ausentes e não ao aluguer de terras como condição de sobrevivência, tornou-se o segundo ponto de consenso.

- Como o mercado registado de terras era ainda incipiente e estruturalmente distorcido, continuaria a competir ao Estado o processo de adjudicação de terras e, conseqüentemente, a salvaguarda dos direitos constitucionais do cidadão. Desta feita porque razão a lei obrigava o cidadão a ter de registar e titular a sua terra para que os seus direitos fossem reconhecidos por esse mesmo Estado? Porque não introduzir um mecanismo legal que obrigasse o Estado a reconhecer, por defeito, os direitos de ocupação das famílias rurais baseando-se no testemunho oral como era prática entre os pobres? A inclusão da prova oral em pé de igualdade com o título para fim de reconhecimento dos direitos de ocupação do cidadão, como medida proactiva foi o terceiro ponto de consenso²⁷.

- Como quando do pós-guerra, os sistemas de direitos costumeiros foram eficazes e demonstraram uma enorme eficiência na adjudicação de terras a mais de cinco milhões de cidadãos, porque não incorporá-los na Lei de Terras em lugar de os considerar como qualitativamente inferiores e *tradicionais*? A única ressalva a introduzir estava relacionada com o papel secundário da mulher, enquanto esposa, filha ou sobrinha²⁸, tendo sido sugerida a introdução de uma cláusula legal que assegurasse os direitos constitucionais da mulher. Assim, a incorporação do direito costumeiro na Lei de Terras, em lugar de se optar pelo dualismo legislativo, tornou-se no quarto ponto de consenso nacional.

²⁷ Não deixa de ser interessante mencionar o facto de Moçambique ter feito em 1997 o que Hernando Soto advoga como solução na sua mais recente obra “The Mystery of Capital”.

²⁸ Ver a propósito, Negrão, J. (2001), “Cinco Sistemas de Direitos Consuetudinários da Terra em Moçambique”, in UNDP, *Relatório de Desenvolvimento Humano de Moçambique 2001*. New York: UNDP.

Em menos de seis meses dezenas de organizações e de entidades acordaram sobre estes quatro pontos básicos, um crescente número de parlamentares aceitaram-nos como plataforma válida para a resolução da questão da terra no País, o sector privado com interesses investidos teve-os como forma de reduzir os custos de transacção inflacionados pelos açambarcadores de terras, e os doadores em bloco, incluindo o Banco Mundial, reconheceram ser esta a única alternativa para a complexa questão de uma eficiente e eficaz distribuição da terra.

A nova Lei de Terras foi aprovada no parlamento em 1997 e entrou em vigor a 1 de Janeiro de 1998. Era então a altura para a sua disseminação em todo o País. Cada cidadão deveria ser informado dos seus direitos e dos procedimentos que constavam na nova lei. Foi assim que o movimento acabou por ser chamado de Campanha Terra, como momento de devolução ao cidadão rural do que fora o seu contributo para um acto legislativo nacional.

Em dois anos, cerca de 200 organizações não-governamentais, organizações comunitárias de base, igrejas, institutos de investigação e outras instituições se juntaram à Campanha Terra. Mais de 15.000 pessoas foram formadas como activistas e 50.000 estiveram directamente envolvidos na Campanha Terra em 114 dos 128 distritos de Moçambique e chegou a altura em que os administradores do Estado se queixavam de que o povo conhecia melhor a lei que eles.

O quadro institucional estava construído, mas faltava porém a parte mais difícil – a sua implementação. Entrou-se numa outra fase e, como é evidente, problemas de tipo novo surgiram. Primeiro foi a grande resistência por parte dos funcionários de cadastro em aceitar a nova lei que, de alguma forma, lhes retirava o monopólio da tomada de decisões sobre a adjudicação de terras. Depois surgiram os problemas relacionados com a recorrência em caso de violação da Lei que vieram a demonstrar a extrema debilidade e corrupção do sistema judicial Moçambicano. Logo a seguir, os problemas conceptuais que se prenderam com a definição de comunidade, do espaço por ela ocupado e do preceito legal de que o direito de ocupação implica o dever de utilização, quer sejam privado ou familiar ou comunidade. Em paralelo surgiu a questão das parcerias e da falta de capital de risco para a sua concretização. Mais tarde vieram os açambarcadores, usando o falso

argumento de que a terra tinha de ser privatizada para que o crédito fosse disponibilizado, querendo no entanto com a privatização assenhorar-se de grandes extensões de terras para fins especulativos e de arrendamento aos mais pobres. E por último, a visão estática de zoneamento de propriedade, em lugar de zoneamento de usos potenciais, que pode ter por consequência o não reinvestimento da poupança por parte dos que já lá se encontram.

Novos problemas significam novos desafios e novos dispositivos legais em matéria de regulamentação. Por essa razão a Lei de Terras foi concebida como um instrumento dinâmico que pudesse incorporar a mudança à medida que a prática fosse demonstrando essa necessidade, sem criar obstáculos mas também sem perder de vista que o que está em causa não é a terra *de per se* mas o consumo relacionado com o acesso, a produção intimamente ligada à posse e distribuição da riqueza consubstanciada na distribuição da terra pelas várias e variadas unidades produtivas.