

Mercados de terras urbanas no Moçambique pós-socialismo

Seu impacto sobre a população vulnerável:
alternativas para melhorar o acesso à terra e o
processo de desenvolvimento urbano

*Projecto de pesquisa-acção nas áreas
peri-urbanas de Maputo*

Dr. Paul Jenkins

Março 2001

RESUMO

GESTÃO DE TERRA URBANA EM ÁFRICA NUMA SITUAÇÃO DE POBREZA URBANA EXTREMA

Na África sub-Sahariana as altas taxas de urbanização não têm sido acompanhadas pelo crescimento económico e distribuição equitativa de riqueza, resultando no agravamento da pobreza urbana e na degradação das condições do meio urbano. Enquanto as áreas urbanas continuam a crescer e o papel do Estado na atribuição de terra reduz, os mercados de terra ganham corpo, embora uma grande parte do desenvolvimento urbano ocorra fora dos sistemas "formais". Nota-se esse fenómeno especialmente nos casos de transição do socialismo a economias de mercado. O presente projecto-acção investiga a natureza dos mercados de terra urbana habitacional que ocorrem no Moçambique pós-socialismo, com enfoque no impacto que estes mercados causam na pobreza urbana. O projecto identifica também alternativas de melhorar o acesso ao solo urbano e o desenvolvimento urbano.

Uma pesquisa recentemente realizada em Maputo, a capital de Moçambique, identificou o aparecimento de um fervoroso fenómeno de mercados formais e informais de terra, apesar da terra continuar a ser propriedade do Estado. Enquanto a habitação e o desenvolvimento urbano continuam com prioridade baixa nas políticas estatais de desenvolvimento, o estabelecimento de autarquias locais em 1998 levou a um novo enfoque nas questões de gestão do solo urbano. Por outro lado, uma nova Lei de Terras entrou em vigor em 1997, reconhecendo os direitos de ocupação costumeira de terra, embora mais orientada para as áreas rurais. Presentemente existe um aceso debate em Moçambique sobre como a lei poderia ser aplicada nas áreas urbanas particularmente nos vários assentamentos "informais". O estudo investiga atitudes institucionais à gestão de solo urbano através dos actores principais. Também investiga os atitudes à terra dos pobres urbanos e como os varios mercados emergentes provavelmente afectarão as suas estratégias de sobrevivencia.

Algumas das constatações mais importantes incluem:

- O actual debate corrent sobre "formalização" dos direitos de ocupação nas áreas urbanas provavelmente levaria algum tempo a ser resolvido, e os diferentes mecanismos propostos para isso requeriam recursos realisticamente não disponíveis para permitir a resolução a médio prazo;
- No interino geralmente se espera que os pobres urbanos ocupando áreas relativamente bem localizadas no tecido urbano seriam re-assentados pelas forças do mercado, o valor de indemnização seria ditado aos preços do mercado informal e não pelos preços mais altos do mercado formal;
- Assume-se que o estado provavelmente facilitaria cada vez mais o sector privado sem avaliar o impacto na maioria urbana pobre, levando a continua "periferização" da pobreza e minando os recursos físicos que representam uma parte esencial das estratégias de sobrevivencia dos pobres;
- Enquanto as formas costumeiras modificadas de acesso ao solo funcionaram em geral para os pobres no passado, estas estão ameaçadas na corrente situação económica e de governação, o que poderia levar á sua ruptura e agudização dos níveis de pobreza urbana;
- Ademais, a fragmentação da sociedade civil devido a decadas de repressão, urbanização rápida, guerra e pobreza leva á fraqueza das estruturas locais de governação, e nota-se uma acção muito limitada neste sector por parte der outros actores que apoiam a sociedade civil, tal como as ONGs.

Recomendações relevantes ás políticas:

- Há uma necessidade de desenvolver parcerias entre o estado e as organizações da sociedade civil como meio de gerir pragmaticamente a terra com poucos recursos para o benefício da maioria urbana, com base nas atitudes e abordagens costumeiras;
- O estado deveria desenvolver mecanismos que facilitem a intervenção do sector privado no desenvolvimento urbano, por forma a promover equidade bem como eficiencia no uso do solo, reduzindo assim a especulação e a corrupção, bem como criando benefícios públicos através da distribuição de riqueza criada pela valorização da terra urbana;
- Este requeria novos mecanismos de gestão de terra até agora não considerados em Moçambique, tais como a descentralização da gestão do solo ao nível da comunidade; avaliação e taxação do valor do solo urbano (incluindo impostos sobre a beneficiação do solo); e criando "fundos de terra" e re-alocação;
- Dado a fraqueza extrema institucional a aplicação de tais mecanismos necessita de ser baseada em projectos pilotos e treinamento, bem como outras investigações.

Palavras chaves:

DESENVOLVIMENTO URBANO; DIREITOS Á TERRA; POBREZA; SECTOR INFORMAL

ÍNDICE

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| INTRODUÇÃO | 5 |
| PARTE I CONTEXTO E OBJECTIVOS | 6 |
| 1 OBJECTIVOS..... | 7 |
| 1.1 OBJECTIVOS DA PESQUISA | 7 |
| 1.2 HIPÓTESE PRINCIPAL | 7 |
| 1.3 OBJECTIVOS ANALÍTICOS..... | 7 |
| 1.4 AGRADECIMENTOS | 7 |
| 2 O CONTEXTO MOÇAMBICANO | 8 |
| 2.1 CONTEXTO GERAL DO DESENVOLVIMENTO | 8 |
| 2.1.1 <i>As três fases do desenvolvimento</i> | 8 |
| 2.1.2 <i>Níveis gerais da pobreza</i> | 10 |
| 2.1.3 <i>O enfoque actual da política geral de desenvolvimento</i> | 11 |
| 2.2 QUESTÕES DA TERRA URBANA | 11 |
| 2.2.1 <i>Contexto político e legal</i> | 11 |
| 2.2.2 <i>O planeamento urbano e a gestão da terra na prática</i> | 13 |
| 2.3 GESTÃO DA TERRA URBANA EM SITUAÇÃO DE EXTREMA POBREZA E SUB-DESENVOLVIMENTO URBANO | 15 |
| 3 DADOS SOBRE MAPUTO..... | 15 |
| 3.1 DUAS CIDADES - A FORMAL E A INFORMAL? | 15 |
| 3.2 PROCURA DE TERRA PARA HABITAÇÃO - POTENCIAL E EFECTIVA..... | 16 |
| 3.2.1 <i>Estrutura demográfica</i> | 16 |
| 3.2.2 <i>A estrutura sócio-económica e a pobreza</i> | 16 |
| 3.2.3 <i>Estrutura da habitação urbana</i> | 20 |
| 3.3 OFERTA DE TERRA PARA HABITAÇÃO..... | 20 |
| 3.4 PESQUISA ANTERIOR..... | 22 |
| PARTE II METODOLOGIA DA PESQUISA | 25 |
| 4 RESUMO DA BASE TEÓRICA E METODOLÓGICA | 26 |
| 4.1 ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO | 26 |
| 4.2 PESQUISA SOBRE O MERCADO DA TERRA | 27 |
| 4.3 ABORDAGENS RECENTES QUANTO AOS DIREITOS SOBRE A TERRA | 30 |
| 4.4 ESTRATÉGIAS PARA A POBREZA URBANA..... | 31 |
| 4.5 TÉCNICAS DE AVALIAÇÃO RÁPIDA | 33 |
| 4.6 PESQUISA-ACÇÃO | 34 |
| 4.7 BASE SUBSTANTIVA DA PESQUISA | 35 |
| 4.7.1 <i>Resumo das bases teóricas, metodológicas e contextuais da pesquisa</i> | 35 |
| 4.7.2 <i>Questões específicas da pesquisa</i> | 35 |
| 1 O efeito, para os pobres urbanos, dos mercados de terra emergentes | 35 |
| 3. Alternativas de acesso à terra e mecanismos de desenvolvimento | 35 |
| 4. Recomendações | 35 |
| 5 APLICAÇÃO DA METODOLOGIA | 36 |
| 5.1 RECURSOS..... | 36 |
| 5.2 MÉTODOS DE PESQUISA ADOPTADOS | 36 |
| 5.3 SELECÇÃO DA AMOSTRA | 38 |
| 5.3.1 <i>Investigação institucional</i> | 38 |
| 5.3.2 <i>Investigação sobre o mercado informal/pobreza urbana</i> | 39 |
| 5.4 FACTORES DE IMPLEMENTAÇÃO | 40 |
| 5.4.1 <i>Investigação institucional</i> | 40 |
| 5.4.2 <i>Investigação sobre o mercado informal/pobreza urbana</i> | 40 |

| | | |
|---------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| PARTE III | CONSTATAÇÕES DA PESQUISA | 42 |
| 6 | INVESTIGAÇÃO INSTITUCIONAL - RESULTADOS | 43 |
| 6.1 | DESCRIÇÃO DAS ACTIVIDADES E PRINCIPAIS PROBLEMAS PERCEBIDOS NO DESENVOLVIMENTO URBANO, POR SECTOR... 43 | |
| 6.1.1 | <i>Governo central</i> | 43 |
| 6.1.2 | <i>Governo local</i> | 44 |
| 6.1.3 | <i>Sector privado</i> | 45 |
| 6.1.4 | <i>Organizações não-governamentais</i> | 46 |
| 6.1.5 | <i>Outros actores institucionais</i> | 47 |
| 6.2 | RESUMO DAS ATITUDES INSTITUCIONAIS MANIFESTADAS EM RELAÇÃO ÀS QUESTÕES CHAVES DO DESENVOLVIMENTO URBANO 47 | |
| 6.2.1 | <i>Tendências na ocupação da terra</i> | 47 |
| 6.2.2 | <i>Percepções sobre a eficiência e a equidade</i> | 49 |
| 6.2.3 | <i>Base de recursos para o desenvolvimento e gestão da terra urbana</i> | 51 |
| 6.2.4 | <i>Tendências prováveis</i> | 51 |
| 6.2.5 | <i>Papéis dos principais actores</i> | 52 |
| 7 | INVESTIGAÇÃO SOBRE O MERCADO INFORMAL/POBREZA URBANA - RESULTADOS..... | 53 |
| 7.1 | POLANA CANIÇO..... | 53 |
| 7.1.1 | <i>Mecanismos de acesso à terra</i> | 53 |
| 7.1.2 | <i>Aproveitamento dos talhões</i> | 53 |
| 7.1.3 | <i>Atitudes em relação à terra</i> | 54 |
| 7.1.4 | <i>Natureza da pobreza urbana</i> | 54 |
| 7.1.5 | <i>Avaliação geral da pobreza em relação à terra e à habitação</i> | 55 |
| 7.2 | LAULANE/MAHOTAS..... | 56 |
| 7.2.1 | <i>Mecanismos de acesso à terra</i> | 56 |
| 7.2.2 | <i>Aproveitamento do talhão</i> | 57 |
| 7.2.3 | <i>Atitudes em relação à terra</i> | 57 |
| 7.2.4 | <i>Natureza da pobreza urbana</i> | 58 |
| 7.2.5 | <i>Avaliação geral da pobreza em relação à terra e habitação</i> | 59 |
| 7.3 | MAGOANINE/ZIMPETO..... | 60 |
| 7.3.1 | <i>Mecanismos de acesso à terra</i> | 60 |
| 7.3.2 | <i>Aproveitamento do talhão</i> | 61 |
| 7.3.3 | <i>Atitudes em relação à terra</i> | 61 |
| 7.3.4 | <i>Natureza da pobreza urbana</i> | 61 |
| 7.3.5 | <i>Avaliação geral da pobreza em relação à terra e à habitação</i> | 63 |
| 8 | ANÁLISE GERAL E RECOMENDAÇÕES..... | 64 |
| 8.1 | CONTEXTO INSTITUCIONAL | 64 |
| 8.1.1 | <i>Interesses políticos no desenvolvimento urbano</i> | 64 |
| 8.1.2 | <i>Base legal do desenvolvimento urbano</i> | 64 |
| 8.1.3 | <i>Base económica para o desenvolvimento urbano</i> | 66 |
| 8.1.4 | <i>Capacidade institucional para o desenvolvimento urbano</i> | 66 |
| 8.2 | O ACESSO À TERRA URBANA E A POBREZA | 67 |
| 8.3 | RECOMENDAÇÕES | 68 |
| 8.3.1 | <i>Recomendações gerais</i> | 68 |
| 8.3.2 | <i>Recomendações específicas</i> | 69 |
| PARTE IV | DIVULGAÇÃO | 71 |
| 9 | DIÁLOGO SOBRE A PESQUISA E A DIVULGAÇÃO..... | 72 |
| 9.1 | ORGANIZAÇÃO DA CONTRAPARTE | 72 |
| 9.2 | GRUPO DIRECTOR..... | 72 |
| 9.3 | APRESENTAÇÕES | 72 |
| 9.4 | DISTRIBUIÇÃO DO RELATÓRIO FINAL | 73 |
| BIBLIOGRAFIA | | 74 |
| ANEXOS | | 77 |
| MAPA | ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED. | |

Introdução

Esta pesquisa investiga como um melhor acesso à terra urbana residencial por parte dos pobres em Moçambique, no período posterior ao socialismo, pode constituir uma base importante para o desenvolvimento urbano sustentável. Ela visa apoiar a regulamentação efectiva e equitativa dos mercados de terra informais e ilegais emergentes, de maneira directa e prática para o país, e também contribuir para ampliar o leque das questões de política ligadas ao desenvolvimento urbano relevantes para os países em transição, especialmente para os países menos desenvolvidos.

Os utilizadores potenciais das constatações são os órgãos governamentais locais e centrais em Moçambique, bem como as empresas privadas e as organizações da sociedade civil envolvidas no desenvolvimento urbano. Além disso, a pesquisa foi realizada com a colaboração da principal universidade de Moçambique, e neste contexto foram considerados de grande interesse os aspectos teóricos e metodológicos da investigação.

Todas as entidades referidas a cima estiveram envolvidas na elaboração e na implementação da pesquisa. Isto foi possível graças aos muitos contactos e à experiência de trabalho dos principais pesquisadores, mas também devido à criação de um grupo director local e sessões específicas de retro-alimentação ("feedback"). Espera-se que tanto as constatações como o processo de implementação da investigação sejam utilizados como parte integrante da política e prática no desenvolvimento do sector urbano em Moçambique. Contudo, os principais beneficiários finais são as comunidades pobres, porque se lhes abre a possibilidade de melhores mecanismos de gestão da terra urbana.

O relatório principal da pesquisa está dividido em quatro partes:

- Parte I. **Contexto e Objectivos**, que inclui os objectivos da pesquisa (Capítulo 1), uma descrição do contexto moçambicano (Capítulo 2) bem como dados sobre a cidade de Maputo (Capítulo 3);
- Parte II. **Metodologia da Pesquisa**, que contém uma visão geral das bases teóricas e metodológicas (Capítulo 4), e relatórios sobre a implementação da pesquisa de campo (Capítulo 5);
- Parte III. **Constatações**, que apresenta os resultados das investigações sobre o mercado institucional e informal, e a pobreza urbana (Capítulos 6 e 7 respectivamente), bem como a análise geral e recomendações (Capítulo 8); e
- Parte IV. **Divulgação**, que descreve o processo de divulgação até ao momento actual (Capítulo 9).

Quem esteja mais interessado nas constatações (v.g. as agências implementadoras em Moçambique) poderá consultar directamente a Parte III. Quem não conheça bem Moçambique e Maputo deve começar com a Parte I. Os interessados no contexto teórico e metodológico devem ler também a Parte II. A Parte IV é de interesse geral.

Além deste relatório principal, inicialmente publicado em inglês como Relatório Interno pela Escola de Planificação e Habitação, foi elaborado um **Relatório da Pesquisa** resumido, que segue a mesma estrutura, bem como um curto **Resumo dos Pontos Principais**. O acesso a estes últimos documentos poderá ser feito através da Internet.

Pretende-se que as constatações da pesquisa contribuam também para o debate internacional sobre a integração dos mercados de terra informais e ilegais, dado que este aspecto não tem sido muito elaborado nas situações de transição (posteriores ao socialismo) nos países menos desenvolvidos. Esta divulgação far-se-á através da apresentação das constatações em conferências e publicações relevantes, e por via da divulgação da pesquisa/política na Internet.

Dr. Paul Jenkins
Edimburgo
Março de 2001

Mercados de terras urbanas no Moçambique pós-socialismo

Seu impacto sobre a população vulnerável: alternativas para melhorar o acesso à terra e o processo de desenvolvimento urbano

Projecto de pesquisa-acção nas áreas peri-urbanas de Maputo

Paul Jenkins

Parte I

Contexto e Objectivos

1 Objectivos

1.1 Objectivos da Pesquisa

Os objectivos desta pesquisa são:

- a) investigar as tendências actuais no acesso à terra urbana residencial e nos mercados de terra urbanos, através dum estudo de caso mais aprofundado do que os estudos anteriores, a realizar em Maputo, capital de Moçambique;
- b) examinar as mudanças legais introduzidas pela nova Lei de Terras e pelas propostas sobre a formalização dos direitos sobre a terra urbana residencial;
- c) avaliar o impacto provável da formalização destes direitos e da privatização da terra;
- d) propor alternativas para melhorar o acesso à terra residencial por parte da maioria urbana, alternativas que possam ter aplicação prática em Maputo e serem relevantes para o resto do país.

1.2 Hipótese principal

A principal hipótese da pesquisa é que existem várias respostas apropriadas para a gestão da terra urbana, que estabeleçam o equilíbrio entre a eficiência e a equidade mas não se baseiem na posse plena - pública ou privada - da terra, que é dificilmente alcançada quando tanto o Estado como o mercado estão fracos. Pelo contrário, a existência de tradições fortes no seio da sociedade civil pode constituir a base para alternativas mais apropriadas.

1.3 Objectivos analíticos

Os **objectivos analíticos** específicos da pesquisa são os seguintes:

- a) Testar de maneira mais detalhada e qualitativa a tese da existência de mercados de terra diferenciados (identificados em pesquisa anterior);
- b) Verificar a validade desta tese;
- c) Aprofundar a base analítica da tese; e
- d) Estudar as relações e as tendências entre os diferentes mercados de terra.

1.4 Agradecimentos

O pesquisador principal agradece às seguintes instituições e pessoas pelo apoio por elas prestado, sem o qual esta pesquisa não teria sido possível:

- **Departamento para o Desenvolvimento Internacional** Britânico, (DFID), **Comité Ultramarino de Pesquisa Económica e Social** (ESCOR) que atribuiu fundos para este estudo como parte do seu objectivo de apoiar as políticas, programas e projectos que promovam o desenvolvimento internacional. Contudo, os pontos de vista e as opiniões aqui expressas são exclusivamente os do autor.
- A **Universidade Eduardo Mondlane**, em Maputo: em particular o Vice-Reitor Venancio Massingue, que proporcionou o vínculo institucional inicial; o Professor Júlio Carrilho da **Faculdade de Arquitectura e Planeamento Físico**, que foi o principal pesquisador local; e também o arquitecto Vicente Joaquim, da mesma Faculdade, que trabalhou como pesquisador local adjunto; e o Dr David Hedges (Departamento de História) e a Dra Ana Loforte (Departamento de Antropologia) que ajudaram a seleccionar outros pesquisadores assistentes nos seus departamentos: Napoleão Gaspar e Criterio Langa respectivamente.
- A **Escola de Planificação e Habitação de Edimburgo**, que forneceu toda a infraestrutura necessária para a pesquisa, incluindo apoio à gestão administrativa e financeira, e que publicou o relatório inicial em Inglês como um Relatório Interno.

2 O Contexto Moçambicano

2.1 Contexto geral do desenvolvimento

2.1.1 As três fases do desenvolvimento

O desenvolvimento no período posterior à independência em Moçambique (i.e. de 1975 até ao momento actual) pode em geral dividir-se em três fases¹:

- a) O período proto-socialista (aproximadamente de 1975 a 1987) em que o novo governo independente de Moçambique, dirigido pela Frente de Libertação de Moçambique, FRELIMO, elaborou e tentou aplicar políticas de desenvolvimento marxista-leninistas².
- b) O período de transição (aproximadamente de 1985 a 1992) em que o governo tentou ajustar a sua orientação básica do desenvolvimento, e ao mesmo tempo negociar as políticas económicas e a paz com os actores regionais e internacionais;
- c) O período mais recente (de 1990 até ao momento actual), em que a Constituição foi modificada para permitir uma base democrática pluralista, a economia foi aberta às forças globais do mercado e a paz foi concluída, seguindo-se as eleições multipartidárias e mais tarde uma certa descentralização para os governos locais.

Pode dizer-se que, apesar de em cada uma destas fases terem sido elaboradas orientações políticas sobre o desenvolvimento fundamentalmente diferentes, as várias políticas sectoriais permaneceram mais implícitas do que explícitas, principalmente nos sectores considerados como "sociais" em contraposição aos económicos. O sector da habitação é um desses sectores, e de facto o sector urbano em geral só recentemente foi considerado como um elemento chave no desenvolvimento económico. Moçambique ainda não tem políticas nacionais oficiais sobre a habitação ou urbanização, embora tenha sido elaborada uma Política Nacional de Habitação em 1990, e esboçado um Programa Nacional de Desenvolvimento da Habitação e Urbanização em 1993/94 - ambos com o apoio das Nações Unidas³. Assim as actividades de desenvolvimento e gestão da terra residencial tendem a subordinar-se às políticas de desenvolvimento económico e social prevalentes em cada período, e revelam implicitamente posições políticas básicas. Essas posições são referidas a seguir de forma resumida⁴.

No **período proto-socialista** entendia-se que o Estado deveria dominar todas as actividades de desenvolvimento, o que provocou graves constrangimentos na actividade do mercado, e implicou um fraco apoio às actividades tradicionais da maioria dos agregados familiares/indivíduos. As políticas de desenvolvimento eram de orientação marxista-leninista e visavam o crescimento acelerado da produção agrícola através da agricultura estatal e da socialização das áreas rurais (com alguma produção agrícola cooperativa) para permitir uma rápida industrialização. O exemplo mais claro desta política de desenvolvimento foi o Plano Prospectivo Indicativo de 1980. Como parte integrante desta política, o Estado passou a controlar todos os principais sectores económicos, nacionalizando sectores chaves e efectuando importantes investimentos em grande projectos estatais de desenvolvimento económico.

¹ Para uma elaboração mais completa da categorização do desenvolvimento em fases ver Jenkins (1998). Abrahamsson e Nilsson (1995) dão uma visão global actualizada dos acontecimentos em Moçambique depois da independência.

² O termo "proto-socialismo" foi utilizado por White em 1983, que defendeu o uso deste termo para identificar as sociedades que tinham dado apenas alguns passos iniciais no sentido do socialismo.

³ A Política Nacional da Habitação foi aprovada pela Assembleia Popular em Dezembro de 1990, mas por não ter sido publicada no Boletim da República argumentou-se que nunca fora oficializada, embora tenha sido promulgada nova legislação baseada naquela política, tal como a alienação do parque imobiliário do Estado. O Programa Nacional de Desenvolvimento da Habitação e Urbanização também não foi adoptado pelo Governo. Parece que está a ser elaborada uma nova Política Nacional de Habitação, embora esta questão esteja a ser discutida já há vários anos.

⁴ Para mais informações ver Jenkins, 1990, 1993 e 1998.

As nacionalizações abrangeram toda a terra e as habitações arrendadas ou abandonadas, e foram acompanhadas por uma intervenção estatal massiva no sector da construção e na re-orientação da construção para apoiar as prioridades chaves do desenvolvimento económico⁵. O objectivo principal do Estado no fornecimento de habitação era proporcionar habitação ao pessoal chave - principalmente nos locais de produção agro-industrial, alguns dos quais eram cidades completamente novas. Um objectivo secundário era fornecer habitação ao pessoal chave nas áreas urbanas para apoiar a grande expansão da administração estatal. Por último, aceitava-se uma responsabilidade limitada do Estado no apoio à auto-construção de habitações, incluindo a distribuição de terra, mas os recursos disponibilizados para este efeito eram extremamente limitados. Neste período a habitação era considerada essencialmente como consumo e não produção, e nas actividades de desenvolvimento havia uma nítida tendência para dar preferência às áreas rurais⁶. Como consequência houve poucas intervenções estatais com forte impacto no sector da habitação e da terra⁷.

Contudo, a partir do início dos anos 80 a deterioração da economia (em parte devida às sanções de facto por parte do vizinho economicamente dominante, a África do Sul), acrescida ao agravamento dos problemas de segurança (promovidos pela África do Sul) e calamidades naturais (secas e inundações) levaram a negociações com os Estados Unidos e outros governos ocidentais sobre o acesso à assistência internacional, e a negociações ligadas com o regime da África do Sul no período 1983-85. Isto resultou num influxo de ajuda, mas também na exigência de uma redução significativa do controle estatal e da reestruturação macro-económica, que começou efectivamente em 1987. Durante este **período de transição** o Governo da FRELIMO tentou elaborar políticas de desenvolvimento mais orientadas para o povo, mas com uma base económica cada vez mais fraca e - por vezes - a oposição da elite burocrata.

Neste período verificou-se uma maior aceitação da necessidade de tratar das questões da habitação e desenvolvimento urbano, mas muito menos recursos (financeiros e humanos) para a implementação. Assim, embora tenham sido elaboradas novas políticas e programas, bem como projectos pilotos, eles tiveram um impacto reduzido. Mais importante foi a mudança para uma economia de mercado no sector, e a consequente alienação do stock de habitação estatal a inquilinos moçambicanos. Contudo, a terra continuou nacionalizada - principalmente devido ao forte lobby dos camponeses no que respeita à terra agrícola rural. Na prática as atitudes características do período anterior, de "laissez faire", em relação à auto-construção e à ocupação informal da terra consolidaram-se, sobretudo quando a imigração urbana se intensificou como consequência da guerra. O reajustamento estrutural provocou uma redução substancial na capacidade do Estado, e o limitado apoio internacional ao sector foi insuficiente para contrabalançar esta situação.⁸ De facto,

⁵ Embora toda a terra tenha sido nacionalizada com a proclamação da nova Constituição em 1975, a Lei de Terras só foi publicada em 1979 e o seu Regulamento em 1987. As casas arrendadas foram nacionalizadas em 1975, mas a regulamentação apenas se efectuou a partir de 1980, e a Administração do Parque Imobiliário do Estado só foi constituída formalmente em 1990. A saída de muitos colonos no período de 1974 a 1976 conduziu à nacionalização das casas abandonadas assim como à intervenção estatal em muitas empresas económicas tais como as empresas de construção, que, contudo, não foram nacionalizadas. A intervenção estatal na construção determinou a sua completa reestruturação numa base geográfica, concentrando-se a capacidade nas principais cidades, principalmente na capital.

⁶ Por exemplo na "Operação Produção" em 1984 que visava retirar das áreas urbanas todos os "improdutivos", levando-os à força para as áreas rurais. Isto provocou muito sofrimento, foi muito caro e teve custos políticos extremamente elevados. Mas ao mesmo tempo, ao estabelecer um sistema de racionamento de alimentos e ao não dar a devida atenção ao colapso do comércio rural, o governo promovia a imigração para as áreas urbanas.

⁷ Os exemplos mais conhecidos são o projecto do governo central de reabilitação da Maxaquene/Polana Caniço em Maputo (1977-79) e depois o Programa de Urbanização Básica dirigido pelo governo local, também em Maputo, que ordenou e distribuiu mais de dez mil talhões residenciais com serviços muito básicos no período 1980-85 - ver Jenkins 1998.

⁸ Os principais exemplos são os projectos mencionados em cima (1987-94) financiados pelas Nações Unidas, e ainda o "Projecto de Reabilitação Urbana" (1988-95) financiado pelo Banco Mundial, que transferiu 300 residentes pobres do centro da cidade (de blocos de apartamentos na baixa da cidade que eram depois

de certa maneira esse apoio agravou a situação, ao absorver os poucos recursos humanos disponíveis.

No **período mais recente**, a introdução da democracia multipartidária (1990), as negociações de paz e eleições gerais (1992 e 1994) e a adopção de uma via de desenvolvimento orientada pelo mercado, baseada num amplo ajustamento estrutural, levaram a uma recuperação económica. Contudo, embora as estatísticas macro-económicas sejam favoráveis, e o investimento privado tenha começado a desempenhar um papel importante, o impacto socio-económico é muito variável. Muitos trabalhadores no sector formal perderam os seus empregos sem que tenha havido a correspondente criação de novas oportunidades de emprego. Nas áreas urbanas (com maior evidência em Maputo) isto resultou numa crescente informalização da economia para a maioria, e num crescimento económico que beneficia apenas uma minoria, com as consequentes diferenças nos rendimentos e no consumo. Os níveis de pobreza continuam elevados tanto nas zonas urbanas como rurais, e o Estado tem pouca capacidade para providenciar redes de segurança sociais e económicas e assistência para o desenvolvimento para a maioria.

Isto verifica-se também no sector residencial urbano, onde tem havido poucas tentativas de recomeçar a distribuição de terra aos grupos pobres (ver secção 3.3 para mais detalhes). A aprovação de uma nova Lei de Terras em 1997 e o processo da descentralização para os governos locais, também iniciado em 1997, tornaram este processo mais complexo. Embora os que ocupam a terra há muito tempo tenham novos direitos legais, não existe consenso no Estado sobre a forma como estes direitos devem ser aplicados no contexto urbano residencial. Os municípios autónomos criados recentemente tiveram que incrementar as suas actividades empresariais para sustentar a sua viabilidade financeira, o que os levou a concentrar os seus serviços nas camadas mais prósperas, um processo que foi agravado pela privatização do fornecimento de serviços básicos urbanos. Ao mesmo tempo, a mais longo termo os efeitos do ajustamento estrutural na capacidade do Estado são visíveis na constante movimentação de pessoal, conduzindo a graves vazios políticos e legais, e por conseguinte a que os governos locais recebam pouca orientação e poucos mecanismos relevantes.

2.1.2 Níveis gerais da pobreza

Há já algum tempo Moçambique tem sido classificado como um dos países mais pobres do mundo (segundo os critérios de PIB/capita apresentados no Relatório sobre o Desenvolvimento, do Banco Mundial⁹). Estudos sobre a pobreza em Moçambique realizados desde a introdução do ajustamento estrutural nos finais dos anos 80, estimaram os níveis da pobreza absoluta na ordem dos 90%¹⁰. Previa-se que até ao ano 2000 a população urbana cresceria para mais de 6 milhões, ou seja cerca de 40% da população total¹¹, com pelo menos 60% da população urbana na situação de pobreza absoluta¹².

Embora nos anos recentes tenha havido muito pouca informação pública detalhada sobre a situação socio-económica nas zonas urbanas, há indicações de que a estabilidade macro-económica não

arrendados a um preço mais alto a inquilinos da classe média) colocando-os em zonas bem localizadas; também forneceu serviços a cerca de 2.000 locais residenciais na periferia de Maputo; e houve um programa ligeiramente menor na Beira, a segunda maior cidade - ver Jenkins 1998 para mais detalhes.

⁹ No actual Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (2000/2001), entre 206 países Moçambique situa-se em 193º lugar quanto ao PIB per capita (191º quando se mede o PIB na base do poder de compra paritário).

¹⁰ Documento sobre a Estratégia do País Moçambique, DFID 1998: mais de 14 milhões de moçambicanos vivem com menos de 0.5\$/dia, a medida do Banco Mundial para a pobreza absoluta. Contudo o Banco Mundial estima que cerca de 70% da população encontra-se abaixo da linha da pobreza nacional. No seu plano económico e social de 1999 o Governo também indica este nível.

¹¹ Fonte: Mozambique at a Glance (http://www.worldbank.org/data/countrydata/aag/moz_aag.pdf)

¹² Fonte: Principais Linhas da Política Económica e Social para 1999 (<http://www.mozambique.mz/governo/pes99.htm>).

melhorou as condições da maioria urbana (Simon 1995, de Vletter 1995)¹³. Como referido por Jenkins (2000a), é provável que isto se verifique principalmente na capital, Maputo, por ser o principal centro industrial e porque a reestruturação da indústria foi acompanhada pela perda de muitos empregos no sector formal e muito poucos novos postos de trabalho. Além disso, há muito menos oportunidades para a produção agrícola urbana como componente dos mecanismos de sobrevivência dos agregados familiares, devido à dimensão da cidade e ao facto de haver pouca terra agrícola apropriada e de fácil acesso (ao contrário da situação na maioria das áreas urbanas secundárias e todas as terciárias). A secção seguinte contém mais detalhes sobre as estimativas da pobreza em Maputo.

2.1.3 O enfoque actual da política geral de desenvolvimento

A actual política de desenvolvimento do Governo continua a concentrar-se nas medidas de estabilidade macro-económica como base para atrair investimento estrangeiro e criar condições para o crescimento económico, ao mesmo tempo que procura elevar a quantidade e qualidade dos serviços para sustentar o desenvolvimento social (serviços prioritários: saúde, educação, água, saneamento e estradas). Reconhece-se abertamente que as oportunidades e rendimentos gerados pelo recente crescimento económico estão a alimentar assimetrias e desigualdades. Contudo, o principal impulso da estratégia de desenvolvimento é a promoção de oportunidades de geração de rendimentos como base para a redução da pobreza.

As estratégias específicas para o desenvolvimento económico compreendem o Programa Integrado de Investimento Público na Agricultura e Recursos Naturais (que inclui um sub-programa visando garantir o acesso à terra pelo "sector familiar"); várias actividades de apoio à indústria, comércio e turismo; e o desenvolvimento dos recursos minerais e energia, transporte e comunicações (incluindo a promoção dos corredores de desenvolvimento de Maputo, Beira e Nacala). Entre as acções para incentivar o investimento pelo sector privado figuram a continuação das privatizações, e a melhoria da importação e das alfândegas. O Governo também salienta a necessidade de reformas administrativas no aparelho de estado para promover o desenvolvimento de um funcionalismo público moderno e flexível, incluindo a ênfase na capacitação institucional ao nível do governo local. O desenvolvimento social foca o desenvolvimento dos recursos humanos através da educação e saúde, e o reforço das redes de protecção social para assistir os grupos mais pobres e mais vulneráveis.

2.2 Questões da terra urbana

2.2.1 Contexto político e legal

Moçambique nunca teve uma política urbana explícita, nem antes nem depois da independência. Mas as políticas de desenvolvimento têm revelado um preconceito anti-urbano, pelo menos desde a independência (Jenkins 2000b). Como prova disso pode referir-se a "Operação Produção", concebida nos meados dos anos 80 especificamente para retirar os desempregados urbanos "parasitas"; o forte enfoque na agricultura e desenvolvimento rural na política geral de desenvolvimento; e ainda a natureza das instituições governamentais - v.g. o Programa dos Distritos Prioritários dos finais dos anos 80, início dos anos 90, e o actual programa PROAGRI.

Este preconceito é muito visível nas questões da terra urbana. Embora toda a terra tivesse sido nacionalizada, o Estado manifestou pouco interesse na regulamentação da terra urbana. Quando o regulamento da Lei de Terras preparado pelo Ministério da Agricultura foi finalmente publicado em 1987, excluía qualquer referência a assuntos da terra urbana, focando principalmente a utilização da

¹³ O Relatório Nacional sobre o Desenvolvimento Humano de 1998 publicado pelo PNUD refere que "existem indicações de ganhos modestos na redução da pobreza resultantes do crescimento económico recentemente registado. Mas tal inferência assenta na hipótese, pouco provável, de que o nível de vida da população tenha crescido à mesma taxa de crescimento do PIB per capita real, e assumindo que as desigualdades não se agravaram" (página 81).

terra rural e agrícola. Os debates sobre a terra em Moçambique na altura da preparação da nova Constituição também se concentraram na terra rural e, como referido anteriormente, foram muito influenciados pelo lobby camponês. Esta mobilização foi provocada pela perda de terras, agravada pelas companhias trans-nacionais que tinham celebrado acordos de arrendamento com o Estado moçambicano como parceiros no desenvolvimento, e também pela usurpação das terras do sector "familiar" por agentes privados (Boucher et al 1985, Myers 1994).

Os debates mais recentes sobre a nova Lei de Terras promulgada em 1997 seguiram os mesmos moldes, com pouco ou nenhum debate público sobre as questões da terra urbana. Embora, já há algum tempo, exista consciência dos problemas da terra urbana por parte das instituições estatais envolvidas na gestão da terra urbana - tais como o Instituto Nacional de Planeamento Físico (INPF, agora Direcção Nacional de Planificação Territorial, DNPOT, no Ministério da Coordenação Ambiental) e as Direcções de Construção e Urbanização dos conselhos municipais - as tentativas de elaboração de orientações e regulamentos sobre a gestão da terra urbana fracassaram.¹⁴ Isto prejudicou seriamente as tentativas dos governos locais de gerir a terra urbana, que passou legalmente para a sua responsabilidade a partir de 1980 (quando os governos locais começaram a ser estabelecidos).

Tal como a Lei de 1979, a Lei de Terras de 1997 não faz uma distinção clara entre terra urbana e terra rural. Contudo, depois da promulgação da nova Lei de Terras começou a reconhecer-se a necessidade de regulamentos diferentes sobre o uso da terra urbana e da terra rural. Em Março de 1998 o Secretariado Técnico da Comissão Inter-Ministerial para a Revisão da Legislação sobre a Terra apresentou um relatório à Comissão, sobre a aquisição, agora legalizada, de direitos sobre a terra no âmbito da nova Lei de Terras através da ocupação de boa fé durante um período de dez anos. O relatório salienta que muitas vezes a ocupação da terra para habitação nas áreas urbanas não está em conformidade com os planos de urbanização (como é exigido pela Lei de Terras); que esses planos estão geralmente ultrapassados; e que a grande maioria das habitações não tem licença de construção. Em face disto o relatório coloca a pergunta - quando é que estes ocupantes poderão exercer os seus direitos de ocupação da terra? A Comissão Inter-Ministerial discutiu vários aspectos desta situação em Maio e Junho de 1998, incluindo o facto de muitas estruturas administrativas a nível local terem atribuído terra urbana, e de as novas autarquias locais em vias de serem eleitas necessitarem de poderes de decisão. Concordou-se na necessidade de um Regulamento específico sobre o Uso da Terra Urbana, tendo sido criado um Grupo de Trabalho. Este Grupo de Trabalho reuniu-se 14 vezes entre Março e Junho de 1999.

Os principais aspectos discutidos foram:

- O facto de a legislação vigente aplicável às áreas urbanas estar fragmentada, consistindo em legislação do período colonial e alguma legislação posterior à independência; uma grande parte criou cidades e vilas administrativamente e definiu as suas áreas. A legislação mais recente define a competência das novas autoridades locais no que respeita à planificação e desenvolvimento urbano, assim como na tributação da propriedade e do uso da terra;
- No que respeita à questão dos direitos sobre a terra através da ocupação de boa fé, foram discutidas duas posições diferentes no grupo de trabalho:
 - uma posição baseada no preceito constitucional segundo o qual o Estado reconhece os direitos sobre a terra adquiridos através da herança e ocupação. Esta posição reflecte o facto de os direitos de "ocupação informal" serem cada vez mais reconhecidos internacionalmente, e baseou-se no estudo do Projecto Piloto de Cadastro em Maputo referente a diferentes formas de aquisição de terra¹⁵; e

¹⁴ A necessidade de planeamento urbano e gestão da terra ao nível do governo local foi reconhecida desde a Primeira Reunião Nacional sobre Planeamento Urbano, realizada em 1982. Em 1986 o Instituto Nacional de Planeamento Físico, criado depois da reunião, elaborou os "Cadernos de Uso do Solo Urbano", mas só foram publicados em 1991. Nunca foram adoptados legalmente, e de facto não foi criada nenhuma base legal para o planeamento urbano.

¹⁵ Este projecto, que era parte de um Programa de Reforma dos Órgãos Locais financiado pelo Banco Mundial, produziu um esboço inicial de Regulamento da Terra Urbana em Março de 1999 (DCU 1999).

- a posição que considerava ser ainda necessário condicionar o reconhecimento deste direito à natureza da construção e aos planos urbanísticos nas cidades e vilas.

O grupo de trabalho produziu uma proposta de Regulamento do Uso da Terra Urbana para ser levado a debate público nos finais de Julho de 1999 e os comentários escritos sobre a proposta foram publicados em Outubro de 1999. Os comentários mais importantes focam particularmente:

- Impostos - existe em geral concordância sobre a necessidade de aplicar impostos sobre o uso da terra, mas propuseram-se impostos escalonados conforme a categoria e zona urbana (a serem definidas em legislação subsidiária) incluindo a possibilidade de existirem áreas para camadas sociais com maior capacidade financeira, que teriam custos e processos de urbanização diferentes.
- A necessidade lidar com os mercados de terra *de facto* (nos pequenos e nos grandes municípios) e reconhecer os valores reais *de facto* da terra nas propostas de desenvolvimento urbano;
- A necessidade de regulamentar a sub-divisão (especialmente no que respeita às imobiliárias privadas), mas também efectuar o desenvolvimento pleno da terra antes da transmissão dos direitos de uso, afim de diminuir a especulação;
- A necessidade de estabelecer um equilíbrio entre os direitos actuais sobre a ocupação da terra e a capacidade de controlar/promover a expansão urbana, e a necessidade de maior clareza sobre a compensação e a expropriação;
- A necessidade de legislação/regulamentação sobre a planificação urbana (com algumas propostas sobre este ponto); e
- A necessidade de definir qual a instituição governamental que supervisionará o desenvolvimento e planificação urbanos.

Foi depois preparada uma nova versão do Regulamento pelo Grupo de Trabalho Inter-Ministerial e enviado ao Conselho de Ministros para aprovação. Contudo, o debate no Conselho de Ministros levou a que a proposta fosse devolvida ao Ministério das Obras Públicas e Habitação para nova revisão. Esta versão (sem data) é diferente da versão de Outubro de 1999 principalmente no que respeita a:

- Liberalização da transferência de terra;
- Definição do planeamento urbano; e
- Definição dos direitos de ocupação da terra.

No que respeita a este último ponto, não existe ainda clareza sobre como os actuais ocupantes podem provar a sua ocupação, nem como os planificadores podem "encaixar" estas ocupações, bem como que tipo de terra urbana "semelhante" seria oferecida. A última versão faz depender os direitos "costumeiros" da existência de planeamento urbano (e de cadastro prévio) - não se prevê nenhum mecanismo para o reconhecimento dos direitos ou a sua transferência sem este planeamento prévio. Isto exerce uma grande pressão sobre a autoridade local (ou sobre o sector privado que está licenciado para efectuar o cadastro - embora pareça que a responsabilidade pela realização do cadastro cabe sempre à autarquia) para fazer o planeamento de todas as áreas. Tendo em conta a capacidade institucional e técnica actual (incluindo das entidades estatais centrais) isto levará muito tempo. Também não reconhece a força e o âmbito do mercado informal da terra. Assim, a proposta é ambiciosa mas não tratará devidamente das áreas actuais "não-ordenadas" num futuro previsível.

No que respeita à situação actual, o que se sabe até agora é que esta nova versão terá que ser ainda apreciada pelas Assembleias das Cidades antes de voltar ao Conselho de Ministros (segundo o Ministro da Administração Estatal). Isto significará um atraso na aprovação, mesmo que haja acordo sobre o conteúdo, que provavelmente será ainda objecto de debate.

2.2.2 O planeamento urbano e a gestão da terra na prática

A falta de interesse político no desenvolvimento urbano e no uso da terra durante a maior parte do período posterior à independência significou que foram mantidas e adaptadas práticas deficientes de planeamento urbano e de gestão da terra herdadas do período colonial, sem qualquer orientação política clara. Esta situação foi agravada pela grave falta de recursos humanos em geral, e mais

ainda nas áreas não consideradas prioritárias pelo Estado, tais como o desenvolvimento urbano. No entanto as responsabilidades do Estado são enormes, visto que toda a terra tem que ser atribuída, registada e gerida pelas autoridades locais.

Como consequência, instituições extremamente fracas procuram controlar situações generalizadas e dinâmicas que conheceram grandes mudanças, sem terem quase nenhuns mecanismos ou poderes adequados. Isto levou a uma aceitação geral do "informal", incluindo a gestão da terra ao nível local pelas "estruturas" locais, que evoluíram do nível mais baixo da administração política no período proto-socialista, e que são elas próprias "informais" porque não foram legalmente criadas (ver Jenkins 2001). A gestão formal da terra tem sido muito fraca, e agravou-se ainda mais na medida em que a capacidade estatal se foi reduzindo desde o período de transição até ao momento actual.

Uma dos resultados é que o acesso à terra é predominantemente informal (ver a próxima secção com exemplos detalhados de Maputo), e o acesso formal à terra transformou-se num labirinto e aberto a abusos. As únicas entidades capazes de conseguir alocações formais de terra desde o período de transição geralmente têm sido as instituições ou pessoas com poder - político ou económico. A não aplicação de impostos sobre o uso da terra residencial no âmbito da primeira Lei de Terras conduziu a uma acumulação de terras por estes grupos, sobretudo nos últimos tempos quando o valor real da terra começou a ser expresso em termos monetários. Isto determinou o aparecimento de mercados de terra abertos, como se ilustra em baixo para Maputo.

Em termos de planeamento urbano, o vasto leque de planos de estrutura e planos de ordenamento da terra preparados pelo Instituto Nacional de Planeamento Físico desde o início da década de 80 não tinha uma base legal clara. Isto fez com que fossem ignorados quando as propostas não se conformavam com os interesses das elites locais, ou que fossem adaptados para se acomodarem a esses interesses. Um exemplo desta situação é o facto de a autoridade local em Maputo só reconhecer como documento legal o Plano Director de 1972, anterior à independência (completamente ultrapassado), apesar da elaboração de um Plano de Estrutura da cidade pelo Instituto Nacional do Planeamento Físico em 1985. Ainda não foi aprovado o novo Plano de Estrutura da área metropolitana do Grande Maputo, preparado com o apoio do Banco Mundial em 1998/99. Mais uma vez responsabiliza-se a falta de legislação adequada sobre o planeamento, mas os planificadores urbanos dizem que recorrem regularmente a estes documentos quando apreciam os pedidos de alocação de terra. Na realidade eles podem decidir qual dos documentos utilizar como critério para aprovação, o que conduz a mais abusos no sistema de planeamento.

Álem da falta de legislação sobre o planeamento urbano, existe pouca capacidade técnica para o planeamento, especialmente ao nível do governo local - o nível que tem esta responsabilidade. Mesmo Maputo, a capital, com uma base fiscal e política mais sólida do que qualquer outra área urbana, tem apenas três planificadores, todos recentemente graduados da Universidade e sem formação ou experiência específica na gestão da terra urbana.

A instituição nacional actualmente responsável pelo planeamento do uso da terra é a Direcção Nacional do Planeamento Territorial (DNOPT) do Ministério da Coordenação Ambiental. Esta Direcção foi criada recentemente (2000) a partir do anterior Instituto Nacional de Planeamento Físico, que permaneceu num vazio institucional durante vários anos.¹⁶ Durante este período, e mesmo durante os anos anteriores, houve pouca possibilidade de influenciar a política nacional sobre o desenvolvimento das áreas urbanas. Como resultado, os planos urbanísticos produzidos pelo Instituto Nacional de Planeamento Físico e/ou os conselhos municipais tiveram pouco efeito. Esta situação foi agravada pela falta de legislação específica no sector.

¹⁶ O Instituto Nacional de Planeamento Físico foi criado em 1983 a partir da Direcção Nacional da Habitação no então Ministério das Obras Públicas e Habitação, quando este Ministério se tornou o Ministério da Construção e Águas. O INPF foi institucionalmente colocado na Comissão Nacional do Plano, onde nunca conseguiu integrar-se efectivamente na planificação económica. Em 1996 o INPF foi formalmente extinto por decreto presidencial, contudo a sua integração só teve lugar em 2000 com a criação da DNPOT no MICOA.

A DNPT reconhece esta realidade e definiu como prioridade a preparação de legislação sobre o planeamento do uso da terra, assim como a continuação do trabalho de desenvolvimento com os departamentos de planeamento dos municípios; contudo, a sua capacidade institucional é também fraca. É pouco provável que seja promulgada qualquer legislação sobre o planeamento antes dos finais de 2002, na melhor das hipóteses. Entretanto os municípios enfrentam crescentes desafios, sem instrumentos legais adequados. No interino, e como medida provisória, o Conselho Municipal de Maputo espera poder rever todos os planos de ordenamento da terra urbana implementados desde a independência e aprová-los formalmente, e preparar novos planos urbanos de expansão e reabilitação. Reconhece contudo a sua fraqueza institucional para poder realizar este objectivo.

2.3 Gestão da terra urbana em situação de extrema pobreza e sub-desenvolvimento urbano

Moçambique enfrenta enormes desafios urbanos, mesmo comparativamente a muitos outros países em desenvolvimento. É um País Menos Desenvolvido, com uma pesada herança de sub-desenvolvimento, particularmente no que respeita ao sector formal urbano. A trajectória de desenvolvimento pós-independência agravou esta situação, com uma atitude de facto de *laissez faire* ('deixa andar') em relação ao crescimento urbano, que tem sido principalmente "informal". O crescimento urbano foi rápido nas várias fases dos últimos trinta anos, principalmente na altura da independência e na última parte da década de 80 durante a guerra. Existem algumas indicações de que as taxas de crescimento demográfico estão a decrescer, mas o crescimento da população urbana permanecerá alto dado as elevadas taxas de natalidade e a estrutura jovem da população nas áreas urbanas.

A realidade urbana que Moçambique enfrenta é a de uma grave debilidade na infraestrutura física e na gestão da terra; a continuação de uma forte expansão urbana; e pobreza crescente apesar do crescimento económico em "enclaves". Isto resulta numa série de ineficiências que impedem o desenvolvimento económico e afectam seriamente o desenvolvimento social. Contudo, não existe ainda uma política governamental enérgica, ou o correspondente desenvolvimento institucional, no que respeita às áreas urbanas. Uma gestão eficaz e equitativa da terra contribuiria muito para aliviar algumas destas tensões, mas com tão poucos recursos do Estado e do sector privado, os controles "formais" normais da gestão da terra tais como o planeamento do uso e o controle do desenvolvimento da terra urbana têm poucas hipóteses de resultar. Este estudo investiga alternativas à gestão da terra baseadas nas oportunidades e no reconhecimento dos constrangimentos que esta situação apresenta.

3 Dados sobre Maputo

3.1 Duas cidades - a formal e a informal?¹⁷

Muito do que se tem escrito sobre as áreas urbanas de Moçambique, em particular sobre Maputo, realça o grande dualismo entre os centros urbanos "formais", de modelo europeu, "cidade de cimento", e o desenvolvimento informal que os circunda - também chamados "aglomerados espontâneos", "cidades de palhotas" e "cidades de caniço" devido à natureza de muitas das construções mais antigas. A herança colonial foi sem dúvida diferente da das colónias britânicas vizinhas, e a atitude de "laissez faire" quanto ao desenvolvimento urbano fora dos núcleos centrais foi uma característica típica da dominação colonial portuguesa.

O autor concorda que na essência este dualismo existe, criado no período colonial¹⁸, mas defende que desde a independência este dualismo acentuado sofreu uma erosão através de um processo de hibridização, incluindo a deterioração do tecido urbano formal e algumas melhorias no informal.

¹⁷ As duas secções seguintes pretendem dar uma breve visão geral do contexto da cidade de Maputo. Para mais informação ver *Perfil da Cidade de Maputo* (Jenkins 2000d).

¹⁸ Ver Jenkins (1999a) para uma visão histórica global do desenvolvimento de Maputo.

Defende também que a utilização simplista dos termos "formal" e "informal" na situação actual é incorrecta, dado que muitas das ocupações e actividades nos centros urbanos mais antigos não são agora nem regulamentadas nem planificadas (dois dos principais elementos que geralmente definem o "formal"). Qualificar as actividades da vasta maioria como ilegal significa minar a legitimidade da lei. De facto, em muitas situações o Estado ele próprio actua e tem actuado "ilegalmente" em favor de certas pessoas. Por isso se defende que os atributos essencialmente binários e negativos dos conceitos "formal-informal" são inadequados e necessitam de ser substituídos¹⁹.

3.2 Demanda de terra para habitação - potencial e efectiva

3.2.1 Estrutura demográfica

Segundo o recenseamento de 1997 e as projecções nele baseadas, elaboradas para o Plano de Estrutura Metropolitana de Maputo, estima-se que a cidade de Maputo tenha mais de 1 milhão de habitantes no ano 2000. Para muitos analistas urbanos em Moçambique (incluindo inicialmente o autor deste relatório) isto aparece como uma redução significativa em relação a todas as estimativas anteriores dos anos 80, quando a população era estimada em 550.000 habitantes. Mas essas estimativas baseavam-se no aumento da imigração urbana durante a guerra civil, bem como na imigração histórica na altura da independência. Parece que essas estimativas iniciais eram exageradas devido às bases em que se fundamentavam. Os indícios qualitativos sugerem que está em curso um processo de emigração - muitas vezes de parte de uma família e frequentemente não permanente - à medida que se torna mais difícil sobreviver nas áreas urbanas. Como foi referido mais em cima, isto parece acontecer principalmente em Maputo, que oferece poucas possibilidades para a agricultura, e onde a economia é altamente monetarizada e os custos de vida em geral são mais elevados.

Embora este estudo seja limitado a Maputo, nas projecções demográficas é necessário tomar em consideração a grande área metropolitana, dado que o conglomerado urbano está dividido administrativamente em duas cidades adjacentes - Maputo e Matola. Matola é uma área urbana relativamente recente mas que cresceu rapidamente nos cerca de 40 anos da sua existência, principalmente nos anos 60 quando era o local para a expansão industrial. Estima-se que em 2000 Matola tenha 473 mil habitantes, elevando para cerca de 1.6 milhões a população de toda a área metropolitana. As projecções do Plano de Estrutura Metropolitana de Maputo indicam que a população aumentará para 2,4 milhões nos próximos dez anos, um aumento de 50%²⁰. Isto representa um enorme desafio, em qualquer circunstância, e principalmente dada a estrutura sócio-económica e os elevados níveis de pobreza.

3.2.2 A estrutura sócio-económica e a pobreza²¹

Os inquéritos aos agregados familiares em 1991/92 e 1996/97 na cidade de Maputo²² mostram o impacto dos elevados níveis de pobreza estrutural, conjuntural e contextual dos seus residentes. A tabela seguinte indica o rendimento e as despesas médias mensais dos agregados familiares e a sua desagregação, com enfoque naquilo a que se chama elementos directos da habitação. Comparando os dois inquéritos, verifica-se que o rendimento médio dos agregados familiares duplicou de cerca de \$60 para \$120, enquanto as despesas mais do que duplicaram, de cerca de \$80 para \$200²³. É

¹⁹ Ver Jenkins (2000c) para um aprofundamento deste tema.

²⁰ Esta projecção parte do pressuposto de que a imigração irá diminuir. Baseia-se principalmente na elevada taxa de natalidade (principalmente entre os pobres), numa redução na taxa de mortalidade (é difícil ainda avaliar o impacto da SIDA em Maputo) e numa proporção muito grande de jovens - cerca de 50% com menos de 19 anos.

²¹ Esta secção baseia-se substancialmente em Jenkins (2000a).

²² DNE (1992), *Relatório sobre os resultados do segundo módulo do inquérito às famílias na cidade de Maputo*, Direcção Nacional de Estatística, Maputo; INE (1998), *Inquérito nacional aos agregados familiares sobre condições de vida - 1996-97. Relatório Final*, Instituto Nacional de Estatística, Maputo.

²³ Esta grande diferença entre os rendimentos e as despesas declarados é frequente em situações em que

também de notar que a proporção do rendimento que advém do sector formal decresceu, e que houve uma redução drástica na produção agrícola familiar, sendo esta redução compensada por novas iniciativas - principalmente informais, sobretudo nos grupos pobres. Os rendimentos provenientes de rendas (a maior parte rendas imputadas) aumentaram significativamente, tanto proporcionalmente como em termos de equivalência ao dólar. Os padrões da despesa média dos agregados familiares continuam a ser dominados pelo consumo relacionado com a alimentação, com pequenas reduções nas despesas com transportes e vestuário. As despesas de consumo relacionadas com a habitação também cresceram rapidamente, tanto proporcionalmente como em termos de equivalência ao dólar, representando uma queda proporcional no valor comparado ao rendimento da renda imputada²⁴.

| data da pesquisa | 1991/92 | 1996/97 |
|--------------------------------------------------------|----------------|------------------|
| Rendimentos médios mensais do agregado familiar | 180.217 | 1.491.790 |
| equivalente em US\$ | 60.07 | 124.32 |
| % salário | 52% | 48% |
| % empresa própria | 25% | 35% |
| % produção familiar | 6.30% | 0.30% |
| % transferências | 13% | 7.50% |
| % rendas | 1.80% | 9.50% |
| dos quais renda imputada | 1.30% | 8.70% |
| valor da renda imputada (equivalente em \$) | 0.79 | 10.85 |
| | | |
| Despesas médias mensais do agregado familiar | 240.274 | 2.438.991 |
| equivalente em US\$ | 80.09 | 203.25 |
| % relacionado com alimentação | 75% | 73% |
| % vestuário | 3.60% | 2.70% |
| % transporte | 5.60% | 2.10% |
| % saúde | 0.60% | 0.60% |
| % educação/lazer | 1% | 1.10% |
| % relacionado com habitação | 11.47% | 17.70% |
| das quais renda/manutenção | 1.70% | 6.40% |
| Valor da renda/manutenção (equivalente em \$) | 1.33 | 13.02 |
| | | |
| Rácio renda/manutenção para renda imputada | 168% | 120% |

Tabela 1. Comparação dos inquéritos aos agregados familiares na cidade de Maputo 1991/92 e 1996/97

Fonte: Jenkins 2000a

No que respeita à pobreza na cidade de Maputo, segundo Schubert²⁵ em 1995 estimava-se que cerca de 70% da população do Grande Maputo (calculada nessa altura em 1,3 milhões) era

uma grande parte da força de trabalho está ocupada em actividades económicas informais e tradicionais. Neste caso são as actividades informais, dado que a agricultura urbana é relativamente reduzida em Maputo, como indicado anteriormente. O aumento dos rendimentos é em grande parte reflexo da política de estabilização macroeconómica que afectou a taxa de câmbio, sendo o valor do Metical em relação ao dólar americano em 1996/ 97 25% do que era em 1991/ 92. Os valores do dólar mencionados são valores cambiais históricos.

²⁴ Estes valores são agregados ao nível da cidade e por isso não dão nenhuma ideia sobre a distribuição do poder de compra. A desagregação da despesa familiar directa por quintil na cidade de Maputo só existe ainda para 1991/92.

²⁵ Schubert, B (1995), "Poverty and poverty alleviation in the urban areas of Mozambique", in Habitat International Vol 19/4 pgs 499-514.

considerada pobre, 50% absolutamente pobre e 70% indigente²⁶. Por outras palavras, aproximadamente 85 mil agregados familiares, ou seja 650 mil pessoas, eram absolutamente pobres e por isso incapazes de poupar ou investir, porque a satisfação das necessidades imediatas dominava a sua actividade económica. As causas desta pobreza em Maputo são principalmente *estruturais*²⁷, havendo uma alta proporção de dependentes em relação aos membros potencialmente activos. Apenas 30% da população tinha emprego e só 33% estava em idade de se empregar. O facto de a taxa actual de desemprego ser de 6% e a taxa de sub-emprego de 5% para os homens trabalhadores, e 15% para as mulheres trabalhadoras, mostra que a pobreza *conjuntural* tem menor importância. As causas *contextuais* afectam todos os níveis de rendimentos e incluem salários baixos em geral, estando os rendimentos reais da maioria a diminuir. A tabela seguinte apresenta as estimativas de Schubert sobre as proporções relativas do grosso da população urbana afectada pela pobreza:

| | | CAUSAS DA POBREZA | |
|------------------------|------------------------------------------------|--------------------------|-------------------------|
| | | conjunturais | estruturais |
| | | desemprego/sub-emprego | pouca força de trabalho |
| GRAU DE POBREZA | Indigentes | 10% | 20% |
| | Absolutamente pobres mas não indigentes | 8-10% | 10-12% |

Tabela 2. Proporção da população de Maputo por causas e grau de pobreza
Fonte: Elaborado pelo autor com base em Schubert (1995)

Embora a tabela em cima revele o impacto quantitativo da pobreza, o impacto qualitativo é mais difícil de avaliar. Schubert refere a elevada proporção de mulheres vendedoras de rua (que representavam 50% de todas as mulheres economicamente activas). Contudo, ele também indica uma diferença de género nos rendimentos do sector informal de 5:1 a favor dos operadores masculinos. Mas uma pesquisa mais recente por de Vletter²⁸ revela mudanças na estrutura de género no emprego informal. O comércio informal cresceu rapidamente nos últimos anos em paralelo e em concorrência com a expansão do comércio formal. Mas enquanto inicialmente a maioria dos vendedores informais eram mulheres, os homens estão cada vez mais a dominar a venda de produtos não alimentares. De Vletter encontrou também diferenças significativas entre os actores no sector informal e formal: enquanto a grande maioria no sector informal eram jovens (<35 anos) e tinha um nível de escolarização razoável (70% fizeram a quarta classe), cerca de dois terços dos trabalhadores no sector formal tinham mais de 35 anos e uma escolarização muito básica. Isto reflecte os constrangimentos estruturais na expansão do emprego formal.

O ajustamento estrutural resultou numa reestruturação massiva do sector do emprego em Moçambique, com uma grande redução do emprego no sector formal. Não existem números globais fiáveis, mas uma pesquisa efectuada em preparação do novo Plano de Estrutura Metropolitano de

²⁶ Baseado numa linha da pobreza definida pelo Governo, de despesas familiares per capita/mês de menos de \$15, usando rendimentos em dinheiro e os custos da alimentação e de algumas outras necessidades básicas (Dezembro de 1991). A indigência foi definida como característica dos agregados familiares com despesas que se situavam em menos de 67% da linha da pobreza.

²⁷ Schubert utiliza as seguintes definições para as causas da pobreza: **causas estruturais** que afectam os trabalhadores assalariados em termos dos rácios de dependência (relação entre o número potencial de pessoas capazes de contribuir para os rendimentos familiares e o número de bocas a alimentar) e o nível de habilidades; **causas conjunturais** que afectam a realização do potencial de emprego; e **causas contextuais** que não afectam agregados específicos mas são gerais, tais como a inflação a crescer a um ritmo superior ao aumento dos níveis salariais e do poder de compra.

²⁸ de Vletter (1996).

Maputo indica que nos anos recentes perderam-se cerca de 20.000 empregos (de uma força de trabalho no sector formal de cerca de 160.000), incluindo cerca de 5.000 no maior empregador (os Portos e Caminhos de Ferro) e outros 5.000 na importante indústria do cajú. Embora tenha entrado no país novo investimento privado, este tende a ser utilizado para reestruturar o sector empresarial existente - especialmente nos transportes, indústria de média escala e o sector de serviços, ou como parceiros nas empresas recentemente privatizadas, muitas das quais estão também a despedir a sua força de trabalho excedentária. O Plano de Estrutura estimava que cerca de 60% da força de trabalho do Grande Maputo estava envolvida no sector informal. A maioria das actividades são o comércio e o fornecimento de serviços, com relativamente poucos produtores de pequena escala. Cerca de 80% das actividades informais e 66% do emprego informal são assim considerados economicamente marginais²⁹.

Embora os efeitos macro-económicos tenham registado um certo sucesso, o crescimento económico ainda não criou muitos novos postos de trabalho. Um exemplo é a nova fundição de alumínio (MOZAL) construída com investimento internacional nos arredores da cidade da Matola, a cidade satélite de Maputo. Em termos de emprego, embora se esperava que durante a fase de construção o projecto crie aproximadamente 7.000 empregos, uma vez operacional haverá apenas cerca de 700 empregos, dos quais um terço não serão moçambicanos (o grupo estrangeiro absorverá dois terços do fundo de salários). O rácio investimento/emprego permanente é assim algo como \$2,5 milhões/posto de trabalho.

As políticas de redução da pobreza urbana em Moçambique têm-se concentrado principalmente nos grupos mais vulneráveis da sociedade. Schubert destaca os vários programas do Governo para apoiar estes grupos, e o sucesso relativo das actividades de alívio da pobreza, com enfoque no sistema da rede de segurança social para os mais pobres, do Gabinete de Apoio à População Vulnerável (GAPVU). No que respeita à pobreza conjuntural, ele faz notar que os programas de criação de emprego e geração de rendimentos criaram talvez cerca de 3.000 a 5.000 empregos no período de 1991-95, embora isto tenha sido compensado por reduções líquidas no emprego formal. Ele refere-se também ao sistema governamental de salário mínimo, mas reconhece que o salário mínimo não acompanhou os custos e por isso o poder de compra em geral diminuiu.

De Vletter³⁰ por outro lado considera que o sistema da rede de segurança é mais paliativo do que promotor do desenvolvimento, e potencialmente cria dependência. Ele foca os desempregados e sub-empregados conjunturais - isto é, aqueles que podem beneficiar do aumento da quantidade e/ou qualidade da sua força de trabalho. Analisa vários esquemas para promover pequenas empresas (que começaram a surgir principalmente no início do programa de ajustamento estrutural nos finais da década de 80, a maior parte financiadas por doadores). A sua estimativa é que até agora talvez apenas 1.000 pequenos empresários tenham beneficiado destes esquemas (baseados principalmente no crédito), que operaram com taxas de juro altamente subsidiadas e que também tiveram níveis de reembolso muito baixos. Além disso, os canais complicados através dos quais o Governo insistiu que eles operassem tornaram-nos inflexíveis e de resposta lenta. De Vletter indica que a alternativa de criação de empregos através de obras públicas baseadas na mão de obra intensiva está ainda pouco desenvolvida em Moçambique, apesar do relativo sucesso do projecto "Serviços Urbanos Básicos" iniciado pelo Programa Mundial da Alimentação juntamente com a Associação Moçambicana para o Desenvolvimento Urbano³¹. A dificuldade em reproduzir estes sistemas deriva até certo ponto das suas grandes exigências organizacionais - pelo menos na fase inicial.

²⁹ O sector informal abrange um vasto leque de actividades - desde o emprego quase feudal onde os trabalhadores recebem menos de 5 dólares por mês, até às micro-empresas envolvidas em complexas redes comerciais inter-regionais de mercadorias, com rendimentos de centenas de dólares por mês. O rendimento médio parece ser de cerca de 30 dólares - não muito diferente do salário mínimo oficial nas áreas urbanas.

³⁰ de Vletter (1995).

³¹ No âmbito deste programa, cerca de 250 voluntários participaram na construção de vários equipamentos comunitários em dois bairros de Maputo; a maioria preferiu o pagamento em comida em vez do pagamento em dinheiro. Tem ainda um impacto muito limitado (Rosário, M. 1996).

A falta de uma política coordenada de emprego agrava a crise emergente do emprego urbano, caracterizada por muitos trabalhadores excedentários nas maiores empresas e uma proporção cada vez maior da população marginalizada envolvida no comércio informal gerador de baixos rendimentos. Embora a pobreza estrutural esteja a ser abrangida por medidas de redes de segurança, a pobreza conjuntural está a agravar-se nas áreas urbanas, porque os novos trabalhadores excedentários não têm nem as habilidades apropriadas nem o capital para iniciar ou participar em actividades produtivas. Por isso são arrastados para o comércio informal que tem poucas exigências de admissão. Isto representa uma grave perda de investimento em recursos humanos e terá graves consequências sociais e económicas nos próximos anos. Há grande necessidade de re-capacitação e de outras formas de promoção empresarial - os novos empregadores preferem os trabalhadores que têm maior escolarização, cuja oferta é reduzida. Entretanto até agora todas as actividades promovidas pelo governo ou os doadores foram pontuais, tais como o programa para 4.000 soldados desmobilizados (de um total de aproximadamente 100.000). Existe pois uma necessidade muito urgente de diversificar a base do emprego e melhorar a quantidade e qualidade da força de trabalho, porque muito em breve as tendências actuais criarão novos constrangimentos estruturais ao crescimento.

3.2.3 Estrutura da habitação urbana

O recenseamento de 1997 (INE 1998) indicava cerca de 164.700 fogos na cidade de Maputo, alojando cerca de 178.000 agregados familiares, com uma média de 5,4 pessoas por agregado. Calculou-se que 31% das casas eram construídas com material precário³²; 73% das pessoas eram proprietárias da sua casa (20% arrendadas³³); 49% tinham água canalizada domiciliária (e outras 27% tinham acesso a abastecimento público canalizado); contudo, apenas 30% tinham saneamento com água canalizada e 39% tinham energia eléctrica³⁴.

Em geral a qualidade piora quando se exclui a cidade de cimento das estatísticas globais - embora mesmo aqui em muitas áreas as condições se tenham deteriorado desde a independência.

Em resumo, o stock de casas caracteriza-se por um núcleo de habitações de qualidade relativamente boa no centro, e uma qualidade muito variável nas áreas vizinhas peri-urbanas, a maioria das quais tem poucos serviços públicos. Embora existam sinais de melhorias ao nível individual - especialmente a utilização de material permanente na construção das paredes (principalmente blocos de cimento) - o acesso a todos os tipos de infraestruturas continua fraco e continuam a existir altos níveis de superlotação³⁵.

3.3 Oferta de terra para habitação

A utilização da terra para fins residenciais abrange mais de 40% de toda a área terrestre da cidade, de 14.900 hectares³⁶, estando outros 12% previstos para potencial expansão. A seguir, a maior utilização da terra é para a agricultura urbana (12%). O uso da terra para fins residenciais é de longe proporcionalmente o mais importante, e continuará a sê-lo no futuro visto que o uso económico da terra tende a tornar-se mais denso e o equipamento social não revela tendência para crescer em paralelo com o uso da terra residencial. A utilização da terra urbana para fins agrícolas está já a diminuir (de 37% para 16% de toda a área metropolitana, desde o Plano de Estrutura de 1985) à medida que a terra marginal está sendo cada vez mais usada para fins residenciais e (como

³² Trata-se quase certamente de uma avaliação por defeito, dado que o recenseamento tomou como referência a melhor estrutura habitacional, quando em muitos agregados familiares existem várias estruturas de habitação, com materiais permanentes e não permanentes. Além disso, o recenseamento não avaliou a qualidade das casas permanentes, muitas das quais foram construídas apenas parcialmente ou estão a deteriorar-se.

³³ Esta percentagem sobe para mais de 40% no centro da cidade, onde apesar de três anos de um programa de alienação, muitas casas continuam arrendadas ao Estado - 19.000 (50% do património estatal).

³⁴ Para uma análise detalhada da estrutura da habitação na zona metropolitana de Maputo ver Jenkins 1999b.

³⁵ Na base de dois ocupantes por cada quarto habitável. 55% dos agregados familiares em Maputo ultrapassam este número, principalmente os que vivem em casas com um ou dois quartos (43% de todas as casas na cidade).

³⁶ Em 1998/99 a terra residencial efectivamente ocupada era de 38%, com outros 8% planeados mas não ocupados, dos quais uma grande parte foi ocupada nos últimos anos.

as tendências actuais demonstram) as áreas de "uso especial" como a ocupação militar também cedem lugar à ocupação residencial (frequentemente através de vendas ilegais).

Apesar deste quadro geral, a maior parte da oferta real de terra residencial (como referido na secção anterior) não foi planificada ou gerida no sentido "formal". Como se demonstra na secção seguinte, uma grande e cada vez maior proporção dos que conseguem acesso à terra fazem-no fora do sistema estatal formal de atribuição de terra. Jenkins (1999b) indica que a tendência é de as áreas residenciais não planeadas ou "informais" aumentarem muito mais rapidamente do que as áreas planeadas "formais", tendo duplicado no período entre os Planos de Estrutura de 1985 e 1988. Nestas áreas a densidade habitacional líquida começou também a aumentar, na medida em que a densidade populacional aumenta em termos do número e do tamanho médio das famílias. Enquanto em 1985 a maior densidade habitacional era de 330 habitantes/hectare, em 1997 era de 690 habitantes/hectare.

A tabela seguinte indica o número de talhões residenciais planeados e atribuídos na cidade. Do total de aproximadamente 26.000 talhões demarcados, a maior parte foi demarcada no período proto-socialista (1975-85), verificando-se uma quebra acentuada no período de transição (1985-90), tendo começado a aumentar no período mais recente. O período mais produtivo foi o do início da década de 80, quando foram demarcados cerca de 1.500 talhões por ano (através do "Programa de Urbanização Básica"³⁷). Embora a atribuição de 18.000 talhões desde a independência possa parecer um resultado substancial, isto deve ser comparado com o crescimento da cidade. Entre 1980 e 1997 a cidade cresceu de cerca de 550.000 para quase 960.000 habitantes (4.4% por ano), embora o número de agregados familiares tenha aumentado de cerca de 117.000 para 178.000 (3.1% por ano) dado que o número médio de habitantes por agregado familiar aumentou de 4.7 para 5.4. A atribuição de 18 mil talhões neste período representa por isso apenas 30% do aumento potencial da procura de 61.000 novos agregados familiares (ou 20% da procura, se o tamanho do agregado familiar tivesse permanecido o mesmo)³⁸.

| | 1964-75 | 1975-80 | 1980-85 | 1985-90 | 1990-98 | Total |
|--------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Talhões demarcados | 8050 | 4975 | 7310 | 1300 | 4450 | 26085 |
| <i>Número médio/ano</i> | <i>732</i> | <i>995</i> | <i>1462</i> | <i>260</i> | <i>556</i> | |
| <i>% do total por período</i> | <i>31%</i> | <i>19%</i> | <i>28%</i> | <i>5%</i> | <i>17%</i> | |
| Talhões planeados mas não demarcados | 760 | | | | 4949 | 5709 |
| Total | 8810 | 4975 | 7310 | 1300 | 9399 | 31794 |

Tabela 1. Atribuição formal de terra em Maputo (autor)

Apesar de a oferta ter reaparecido nos últimos anos, é ainda muito limitada a capacidade do Estado de fornecer terra directamente aos grupos com menores rendimentos e de indirectamente permitir ao sector privado acesso à terra para habitação para os grupos com maiores rendimentos. Por exemplo, o cadastro da terra não foi actualizado pelo menos desde 1985. O que de facto aconteceu foi que o aproveitamento da terra efectuou-se sem qualquer planeamento urbano ou gestão da terra adequados. Entre 1990 e 1999 foram efectuados pelo Estado e outras instituições na área metropolitana cerca de 48 parcelamentos de terrenos urbanos - sem nenhuma coordenação global ou registo da terra. Muitos destes parcelamentos foram usados para a venda ilegal de terra. No total calcula-se que foram planeados cerca de 9.500 talhões, variando de menos de 50 talhões a cerca de 2.000 em cada ordenamento; contudo, no início de 1999 apenas cerca de 4.450 estavam efectivamente ordenados³⁹.

³⁷ Para mais informações ver Jenkins 1998.

³⁸ Esta percentagem seria ainda menor se se tomasse em conta os talhões em falta em 1980, quando cerca de 40% da ocupação da terra residencial não era planeada (representando uma proporção maior das habitações actuais devido à maior densidade habitacional nas áreas não planeadas).

³⁹ Como referido na Secção 6.1.2, o Conselho Municipal demarcou vários milhares de talhões imediatamente a seguir às cheias no início de 2000, a maioria dos quais estão alocados e ocupados. Contudo, isto representa

Embora a maioria das áreas actualmente ordenadas fossem destinadas a camadas pobres, estavam quase sempre relacionadas com um determinado reassentamento da população e não com a oferta de terra em geral. É significativo que a maioria dos planos não implementados (nessa altura) eram dirigidos a grupos com maiores rendimentos (muitos planeados por entidades não estatais, tais como promotores privados com ligações políticas fortes). A terra está cada vez mais a ser atribuída a promotores privados para servir os grupos mais ricos⁴⁰. Existe contudo uma importante brecha na oferta aos grupos com rendimentos médios, que tendem assim a "invadir" os parcelamentos dos grupos pobres.

No que respeita ao uso da terra, o maior problema é a falta de capacidade do Estado para gerir a oferta, quer estatal quer privada, da terra urbana. Isto resulta em parte da falta de legislação adequada, fraca capacidade institucional e técnica, pouca vontade política de tratar das questões da terra urbana (pelo menos até recentemente), e falta de instrumentos e mecanismos adequados de gestão da terra. Como consequência, predominam as práticas informais (e ilegais), incluindo nas funções de fixação do preço da terra. Isto resulta no uso descoordenado e muitas vezes inadequado da terra; as actividades do sector privado ficam frustradas, os grupos pobres têm maior dificuldade de acesso à terra. Além disso, o Estado não beneficia formalmente do processo da terra urbana. Parece que certas pessoas no seio do Estado (funcionários e políticos) beneficiaram desta situação a partir de meados da década de 1990, e foram de facto o principal elemento promotor da especulação da terra.

3.4 Pesquisa anterior

Tem-se investigado o acesso à terra residencial em Maputo desde meados da década de 80 (por exemplo Jenkins 1984). Contudo, até finais da década de 90 esta pesquisa concentrou-se na atribuição formal pelo sector estatal. Naquela altura houve duas investigações que incluíram os mecanismos informais de acesso à terra: um inquérito no âmbito do Projecto Piloto de Cadastro, e um inquérito realizado pela equipa do Plano de Estrutura Metropolitana de Maputo, ambos os projectos financiados pelo Banco Mundial como parte do Programa de Reforma dos Órgãos Locais.

O **Inquérito do Projecto de Cadastro** fez um estudo comparativo da documentação (arquivos/mapas) e da ocupação efectiva em cinco áreas de Maputo com características diferentes, e ao mesmo tempo analisou as atitudes dos residentes quanto aos direitos e deveres de ocupação⁴¹. Em resumo, o estudo verificou que os mapas e registos da terra estavam completamente ultrapassados, e que havia dados muito diferentes nos vários registos⁴². A maioria daqueles que ocupavam a terra não tinha prova documental dos seus direitos sobre a terra, mas apesar disso existia neles um sentimento de segurança relativamente forte, embora estivessem preocupados com a acção do Estado - havia muitos casos de dupla concessão de talhões pelo Estado - e com a falta de coerência na burocracia e ausência de transparência. Havia também o problema dos títulos de terra coloniais que foram por vezes arbitrariamente reconhecidos, contrariamente ao estabelecido na legislação. Os ocupantes tinham uma compreensão muito fraca da base legal dos direitos sobre a terra, mas tinham um sentimento geral do direito a compensação. O estudo constatou também que a compra informal de terra aumentou nos últimos anos⁴³. O resultado era uma burocracia muito

a continuação do aspecto de "gestão de crises" no desenvolvimento da terra urbana.

⁴⁰ Em 1999 houve aproximadamente 31 alocações de terra a indivíduos privados, companhias e empresas estatais para o desenvolvimento residencial empresarial em Maputo - todas, com excepção de cinco, situadas ao longo da linha costeira a norte de Maputo e na Catembe, a sul do estuário. Foram alocados ou solicitados para este sector cerca de 200 hectares em Maputo (parece que a maior parte foi já alocada). Mas grande parte não foi ainda aproveitada.

⁴¹ Foram inquiridos, na base de um questionário, 1.400 agregados familiares entre Janeiro e Agosto de 1998 nos bairros Sommerschild, 3 de Fevereiro, Polana Caniço A, Mavalane A e Mafalala.

⁴² O registo da terra (foral), e o registo predial (conforme os casos).

⁴³ O estudo encontrou dificuldades na investigação da dimensão deste fenómeno, por várias razões, incluindo a presença de "estruturas" locais durante a entrevista, e a forma como estavam formuladas as questões relevantes. Outro factor pode ter sido o facto de o Conselho Municipal ser a agência implementadora do

forte, baseada no anterior sistema colonial de posse da terra, com um reconhecimento superficial da nacionalização depois da independência. Contudo, o estudo registou "muito poucos conflitos sobre as fronteiras das parcelas" - menos de 10% das famílias entrevistadas - mas considerou ser provável que eles aumentassem.

O projecto concluiu que "a situação actual têm implicações para o desenvolvimento económico e social da cidade de Maputo. A ausência de um sistema transparente de administração da terra tem várias consequências para o desenvolvimento de um mercado da terra. As transacções de direitos de uso da terra estão sujeitas a altos riscos. A ausência de sistemas de hipoteca tornam os investimentos mais caros. A cidade tem muito poucas possibilidades de cobrar impostos sobre o uso da terra para serem aplicados em investimentos em projectos de reabilitação, em projectos de desenvolvimento urbano ou em melhorias ambientais. O sistema está aberto ao abuso e à fraude. No caso de abuso dos direitos estabelecidos, as possibilidades de obter compensação através dos sistemas judiciais são mínimas. O projecto propôs um novo sistema de administração da terra que "forneceria informação segura e fiável na base da qual poderia desenvolver-se um 'mercado da terra' eficiente" e "encorajar investimentos e outras actividades do mercado, bem como baixar os custos e riscos das transacções no 'mercado da terra'."...."Como consequência haveria mais investimentos, crescimento económico mais rápido, melhor meio ambiente e melhoria das condições sociais da população urbana". Propôs que este novo sistema de gestão da terra se baseasse na prática actual, tendo em conta as lacunas na legislação e a dificuldade de recurso à lei pela maioria, bem como os recursos limitados (financeiros e humanos/técnicos) da administração. Contudo, o projecto também questionou a vontade política de regulamentar "uma área na qual se podem conseguir enormes vantagens pessoais" (DCU 1999)⁴⁴.

O **Inquérito do Plano de Estrutura** foi implementado em Agosto/Setembro de 1998 e incluía um inquérito aleatório a 960 agregados familiares em três "estratos" de uma amostra na área metropolitana. Os estratos foram definidos na base de tipos representativos e do período do desenvolvimento urbano⁴⁵. Também se tomou em consideração a localização geográfica das áreas na amostra, que foram seleccionadas em 18 bairros na área urbana metropolitana.

O inquérito concentrou-se na identificação da natureza e extensão do acesso informal à terra em Maputo e chegou às seguintes conclusões⁴⁶:

- a) Existe uma actividade limitada do mercado, no sentido do pagamento directo pela terra residencial e a expectativa da venda e compra de terra como meio de transferência de um lugar para outro na área metropolitana; a maioria dos ocupantes da terra de facto pretende melhorar a construção da sua casa na terra que agora ocupam.
- b) Os mecanismos informais de acesso à terra para habitação são de longe os mais importantes.
- c) Estes mecanismos são complexos, e incluem a atribuição pelos órgãos administrativos locais da cidade, a herança e cessão no seio das famílias, a troca, ocupação directa e compra privada.
- d) Em muitos dos mecanismos efectua-se também o pagamento monetário, embora pareça que isto se pratica mais pelo direito à atribuição do que em relação ao conceito de compra da terra *per se*.
- e) O acesso informal e os respectivos pagamentos estão bem definidos e não constituem um fenómeno novo.
- f) O pagamento monetário está também geralmente associado ao acesso formal à terra, apesar de esta ser nominalmente gratuita.

projecto (e por isso do inquérito).

⁴⁴ O projecto apresentou propostas concretas de continuação do apoio internacional ao sector, e a continuação do projecto piloto. Isto está a ser considerado pela NORAD, Ajuda Norueguesa, embora com uma proposta emendada. O Projecto de Cadastro também forneceu um insumo importante ao processo de preparação do regulamento da terra urbana, tendo elaborado a primeira (não oficial) versão deste regulamento.

⁴⁵ Os tipos de desenvolvimento urbano eram: formal, completamente desenvolvido; formal, não completamente desenvolvido; e informal. Os períodos eram: antes da independência; 1975-87; e posterior a 1987.

⁴⁶ Ver Jenkins 1999b para mais detalhes.

- g) Não existe um padrão claro quanto aos valores pagos pela terra, a não ser que a maioria destes pagamentos é inferior a \$500, dada a fraca capacidade financeira das pessoas.
- h) Apesar dos baixos níveis de acesso formal à terra, uma proporção relativamente grande dos ocupantes declarou ter alguma prova documental desse direito.

A Tabela 2 mostra com maior detalhe que o acesso formal à terra, que legalmente só pode implicar um pagamento administrativo nominal, representou entre 14-33% de todos os mecanismos durante os três períodos em questão (uma média de 25%). O segundo mecanismo mais importante para o acesso à terra foram as instituições administrativas de nível local⁴⁷ que representaram entre 20-39% dos meios de acesso nestes períodos. São considerados mecanismos informais de acesso dado não existir nenhum registo destas alocações e não ser um direito formal (o Conselho Municipal é a única entidade formalmente autorizada a atribuir terra). Entre 18-25% dos entrevistados nos três períodos utilizaram outras formas informais de acesso - como a herança ou a cessão no seio da família, a troca ou a ocupação directa. O pagamento monetário pela terra a indivíduos privados representou apenas entre 5% a 12% de todos os casos inquiridos, embora outros 3% a 5% declarassem ter comprado a casa, portanto com a possibilidade de terem direitos sobre a terra⁴⁸.

| Mecanismo de acesso à terra | Antes 1975 | 1975-1987 | Após 1987 |
|---------------------------------------------|------------|------------|------------|
| Alocação formal (Conselho Municipal) | 32% | 33% | 14% |
| Alocação informal: | 60% | 62% | 74% |
| -outros níveis da administração local | 20% | 27% | 39% |
| -cedido, trocado, ocupação directa | 18% | 22% | 25% |
| -outras | 18% | 8% | 7% |
| -compra com casa | 4% | 5% | 3% |
| Compra | 9% | 5% | 12% |

Tabela 2. Resultados do inquérito sobre o acesso à terra, Maputo/Matola 1999 (autor)

Comparando as três principais formas de acesso indicadas em cima (atribuídas formalmente, informalmente ou compradas) por período de fixação, o acesso formal diminuiu significativamente depois de 1987; a compra directa diminuiu depois da independência (embora não tenha desaparecido) e aumentou de novo no período após 1987; mas o acesso informal continuou sendo o mais importante (cerca de 60-74% de todo o acesso à terra). Contudo, como foi referido, ele envolve também algum tipo de pagamento monetário. Portanto, globalmente, embora tenha aumentado o pagamento pelo acesso à terra, a compra directa fez-se à custa da atribuição formal, com predomínio dos mecanismos baseados na atribuição pela administração local e dos mecanismos sociais. Contudo, o estudo concluiu que, aparentemente, na maioria destes casos foi pago o direito à atribuição da terra, não a terra ela própria. Esta forma de acesso à terra parece assim ter raízes nos mecanismos tradicionais de acesso à terra nas áreas rurais. A constatação geral, portanto, foi que o mercado da terra - no sentido da transferência de direitos sobre a terra através da venda e compra - está muito embrionário.

O actual projecto de pesquisa representa o desenvolvimento destas duas investigações recentes, com ênfase nas actividades do mercado informal de terra e nas percepções dos principais actores quanto à emergência de mercados da terra e direitos sobre a terra, com particular enfoque no acesso à terra pelos pobres urbanos.

⁴⁷ i.e. o Chefe de Quarteirão, o Secretário do Bairro e a autoridade tradicional.

⁴⁸ Apesar desta última constatação, entre um terço e metade dos entrevistados responderam afirmativamente a uma questão separada sobre se tinham pago pelo acesso à terra, o que sugere que um grande número pagou, através dos mecanismos formais ou informais. Fazendo-se o cruzamento das respostas a esta questão com as respostas sobre as formas de acesso, constata-se que cerca de um terço dos que tiveram acesso à terra através dos mecanismos formais (Conselho Municipal) também pagaram pelo acesso - sucedendo o mesmo a pouco menos de metade dos que tiveram acesso à terra através das autoridades locais.

Mercados de terras urbanas no Moçambique pós-socialismo

Seu impacto sobre a população vulnerável: alternativas para melhorar o acesso à terra e o processo de desenvolvimento urbano

Projecto de pesquisa-acção nas áreas peri-urbanas de Maputo

Paul Jenkins

Parte II

Metodologia da pesquisa

4 Resumo da base teórica e metodológica

Esta secção apresenta um resumo da base teórica e metodológica da investigação em geral, neste capítulo, e da sua aplicação, no capítulo seguinte.

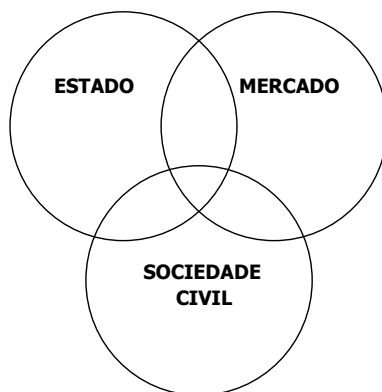
4.1 Estratégias de Desenvolvimento

A maioria das teorias iniciais sobre o desenvolvimento estavam principalmente orientadas para o crescimento económico e transformação económica, e muitas das estratégias de desenvolvimento baseadas nestas teorias prestavam pouca atenção à análise política e aos factores culturais, incluindo as relações de poder e outras pré-condições para as transformações económicas. Embora a partir da década de 70 a análise política tenha ganho maior importância no mundo em desenvolvimento, só há poucos anos a principal corrente da pesquisa de desenvolvimento começou a analisar seriamente os processos de desenvolvimento em conjunto, como processos simultaneamente económicos e político-culturais. Verifica-se também um distanciamento das grandes "meta-teorias" sobre o desenvolvimento, dando-se preferência às teorias de nível médio ou "substantivas", que muitas vezes tratam especificamente de temas e fenómenos entre estruturas e actores individuais (Martinussen 1997). Isto foi impulsionado em grande parte pela percepção de que as grandes construções teóricas anteriores (marxistas e liberais) não conseguiram explicar devidamente a natureza do desenvolvimento e sub-desenvolvimento que se tem verificado (e.g. Hettne 1990, Schuurman 1993).

Isto levou a uma importante mudança no debate geral sobre a teoria e estratégias do desenvolvimento, que a partir dos anos 40 se tem concentrado nos papéis relativos do Estado e do mercado no processo de desenvolvimento (bem como da nação-estado como unidade de desenvolvimento). Se nos anos 50 até 70 colocava-se a ênfase na gestão do desenvolvimento pelo Estado, depois desse período passou a dominar a ênfase neoliberal na concorrência do mercado livre e na minimização do Estado. A ortodoxia económica neoliberal defendia que esses mecanismos promovem a eficiência económica, maior produtividade e crescimento, que iriam depois "gotejar" dos principais beneficiários para os membros da sociedade menos directamente envolvidos. Contudo, nos períodos de rápido crescimento económico que têm ocorrido em várias partes do mundo em desenvolvimento, o sistema do "gotejamento" não resultou numa maior equidade, antes pelo contrário. Por isso se defende que o Estado tem que continuar a desempenhar um papel a) na protecção dos membros menos privilegiados da sociedade e b) na criação de mecanismos de controle e redistribuição visando este objectivo (Jones e Ward, 1994).

Para além de os modelos neoliberais de desenvolvimento económico não terem conseguido explicar o que acontece no terreno, questionam-se estas abordagens no aspecto da sua definição da arena do conhecimento mais apropriada. Elas tendem a pressupor certas características do Estado e do mercado que a realidade não comprova. Por isso surgiram nos anos 90 abordagens ao desenvolvimento com mais nuances, que estudam as relações complexas entre o Estado e o mercado, incluindo os factores sociais e culturais, tais como a investigação do enraizamento social dos mercados ou os parâmetros políticos das formas económicas do crescimento. Também foi questionado o conceito de "desenvolvimento", colocando-se ênfase nas definições culturais.

A evolução da situação conduziu a uma compreensão da natureza tripartida do desenvolvimento, com as principais forças a agirem para o estimular ou constranger internamente: o Estado, o mercado e a sociedade civil, também conhecida como o "Terceiro Sector", como se mostra no diagrama seguinte.



Embora alguns dos primeiros teóricos tenham considerado que as redes sociais são essencialmente prejudiciais ao progresso económico, outros salientaram que os contextos sociais podem ser positivos ou negativos, e que o seu estudo é parte integrante da análise económica. Esta posição é geralmente chamada “nova economia institucional” e enquadra-se na abordagem da economia política do desenvolvimento, mas reconhece os aspectos culturais. Acima de tudo, nesta abordagem a análise económica aceita que em muitas sociedades os mercados não são a única forma de troca económica, e que esta (a troca) está enraizada nos “esquemas mentais” e noutras “instituições” organizacionais. Pode-se identificar nos estudos sociais uma abordagem institucional com um ponto de vista basicamente diferente, incluindo as teorias recentes na área da planificação espacial, que salientam que os indivíduos agem em grande medida na base de normas e valores que se estabelecem nas suas relações com outros membros da sociedade e com as culturas com as quais se identificam.

As redes sociais e a sua influência na economia são aspectos fundamentais para esta forma de “institucionalismo”. Em vez de agirem racionalmente, os indivíduos agem de facto estimulados pelas suas relações sócio-culturais, que por sua vez são afectadas pelas suas acções. Os nódulos ou formas organizacionais à volta dos quais se criam as redes são factores chaves nestas relações. São assim criadas “comunidades culturais” através da partilha e interacção dos valores, e elas desenvolvem “discursos” ou sistemas de significados comuns. Estes estão em constante evolução e podem ser muito influenciados pelas relações de poder. Nesta concepção “pós-moderna” os valores são assim determinados pela relação com as redes sociais e estruturas do poder, as quais determinam também em grande medida as formas organizacionais e instituições através das quais as sociedades funcionam, e promovem eventualmente formas de expressão política e de interacção económica. Portanto, em qualquer situação podem estar activos vários sistemas de valores associados a formas organizacionais, em formas paralelas de intercâmbio, incluindo entre o Estado e o mercado, e de facto no seio dos próprios sistemas estatal e do mercado.

A pesquisa sobre os mercados de terra tendia a ser dominada pelas abordagens económicas ou de economia política, mas, como a secção seguinte demonstra, isto está a mudar. Esta pesquisa situa-se ela própria numa abordagem institucional e procura desenvolver metodologias apropriadas a partir desta tradição.

4.2 Pesquisa sobre o mercado da terra

Tem havido assim duas grandes abordagens metodológicas sobre o mercado da terra, baseadas nas duas principais bases teóricas⁴⁹. **A construção de modelos neoclássicos** é muitas vezes sofisticada, mas exige muitos dados e é econométrica, focando a oferta e a procura e assumindo certas pré-condições (principalmente que os mercados de terra minimamente regulamentados são os mecanismos mais eficientes para a terra). O objectivo declarado é promover maior produtividade económica urbana através da regulamentação dos direitos de propriedade e da sua transferência (i.e. a base para o mercado); promover mecanismos institucionais para os apoiarem e fornecerem informações que facilitem a operação do mercado; e criar uma base fiscal para que o Estado possa

⁴⁹ Jones e Ward, 1994, fazem um bom resumo das metodologias de avaliação do mercado da terra.

facilitar a actividade do mercado. A **análise político-económica**, por outro lado, está mais orientada para os actores e um contexto específico, mas diz-se que é mais susceptível de conduzir a uma intervenção política eficaz. Ela foca menos os mecanismos de troca da terra e mais a produção de terra - i.e. o seu desenvolvimento. Ao mesmo tempo que está aberta à incorporação do que considera ser actividades "técnicas" derivadas da abordagem referida em cima, também avalia outros aspectos tais como o contexto político e económico.

Nas últimas duas décadas o primeiro modelo tornou-se dominante na literatura sobre o mundo em desenvolvimento, por ter o apoio de agências importantes como o Banco Mundial. Neste aspecto substituiu as abordagens de maior intervenção estatal que focavam o "acesso à terra para os pobres" (Doebele 1994). Contudo isto está a ser cada vez mais contestado ou questionado, embora se rejeitem também os pressupostos simplistas sobre o papel do Estado unitário e da vontade política, e destes em relação aos "pobres", assim como o "formal" e "informal" (Doebele, 1994). Embora não exista evidência clara da convergência das bases teóricas, na prática a pesquisa sobre o mercado da terra tende a procurar avaliar tanto o benefício económico como o impacto social, e como combinar os papéis do Estado e do sector privado (e.g. Payne 1999). Um aspecto desta convergência é o maior reconhecimento da dimensão institucional das questões da terra e a sua inclusão na pesquisa. Outro aspecto é um interesse crescente nos mercados informais da terra e como estes se relacionam com os sistemas formais. Uma pesquisa internacional recente sobre os mercados de terra urbana no mundo em desenvolvimento começou assim a investigar a utilização dos mercados informais de terra como base para alargar o acesso e constituir a base do desenvolvimento urbano (ver por exemplo Durand-Lasserve, 1997; Fernandes e Varley, 1998; Fourie, 1997; Sinha, 1997).

Na prática a pesquisa do mercado da terra segue as duas principais abordagens referidas em cima. A **pesquisa neoliberal do mercado da terra** visa compreender como de facto opera o mercado da terra e fornecer informações que constituam a base para melhorar a sua eficiência e eficácia (Dowall 1994). Os temas da pesquisa são, por exemplo, qual a "forma" que os preços da terra assumem ao longo da área urbana; como estes preços são ou poderiam ser afectados pelo acesso às infra-estruturas e pelos controles regulamentares; e a base actual e potencial para a aplicação de impostos etc. Foram elaboradas técnicas para permitir a aplicação de técnicas mais convencionais de avaliação do mercado da terra à situação do mundo em desenvolvimento - a mais importante é talvez a *Avaliação do Mercado da Terra* promovida pelo Programa de Gestão Urbana do Banco Mundial, PNUD e UNCHS - ver a caixa seguinte (Dowall, 1991).

Avaliação do Mercado de Terra

Este instrumento de pesquisa é um inquérito estruturado e protocolo analítico para a recolha, organização e análise de informações sobre os mercados de terra que pode ser adaptado às condições locais. Incorpora inquéritos sobre o uso da terra e as tendências no desenvolvimento urbano ao longo do tempo, incluindo os preços da terra. E foca o desenvolvimento habitacional, embora não de forma exclusiva. Pressupõe que o mercado da terra é o mecanismo para a distribuição da terra que é competitivamente aberto, onde os utentes estabelecem preços que determinam os resultados, e onde o fornecimento de mais e melhor informação pode melhorar a eficácia deste mecanismo, reduzindo os riscos para os promotores de terra, e assim promovendo maior eficácia urbana. Também pressupõe que, em geral, qualquer forma de interferência pública no mecanismo regulador do preço tende a criar distorções e por isso a diminuir a eficácia e eficiência global, muito embora possa também criar o bem público específico, que era o seu objectivo.

O principal objectivo desta técnica é fornecer bases de dados sobre o mercado de terra - sobre os preços e a oferta de terra urbana - que sejam fiáveis e que possam ser actualizados. Faz um diagnóstico da actual oferta e procura, e pode servir de base para a extrapolação a partir destes dados, bem como para a identificação de constrangimentos. Pode assim constituir a base para um melhor funcionamento do sector privado na oferta de terra, mas também para a actividade estatal na oferta, bem como para o apoio/a regulamentação e por isso possíveis parcerias entre os sectores público e privado. É, contudo, moroso, consome bastantes recursos e exige certos pré-requisitos.

A **abordagem da economia política** salienta o contexto social e político e a inter-acção com as forças económicas na oferta de terra e na sua distribuição. Defende que os preços da terra são construídos tanto socialmente como economicamente, são consequência da oferta e da procura e por isso poderá haver variações consideráveis entre os mercados de terra e mesmo no seio dos mercados de terra. Desta maneira alarga o âmbito do estudo para incluir o sistema social e político e os subsistemas que afectam as actividades da terra. Este tipo de pesquisa incorpora a investigação de questões administrativas tais como o contexto político, o quadro legal, institucional, e processual da gestão da terra, e a análise política nos níveis macro e micro, bem como os factores físicos e do mercado⁵⁰. Portanto a abordagem não trata apenas da eficiência do mercado da terra, mas mais, da equidade.

A pesquisa no âmbito desta abordagem tende a focar segmentos do mercado da terra, em parte devido à natureza dos seus pressupostos (de que esses segmentos podem ser essencialmente diferentes), mas também devido aos recursos limitados, dado que esta abordagem não recebeu o nível de apoio financeiro que a abordagem do mercado recebeu⁵¹. A necessidade de especificar situações que são particulares a certos actores e contextos também dificultou comparações mais amplas. Contudo, esta abordagem costuma basear-se numa análise do contexto político, económico e social mais vasto, bem como em estudos de situações específicas (cidade ou área) e inclui um aspecto histórico (tanto a evolução histórica como estudos anteriores relevantes). Esta base permite a definição dos aspectos específicos relevantes do mercado da terra a serem estudados, bem como a localização das amostras. A definição do contexto da pesquisa e dos temas da pesquisa conduz a um método específico de pesquisa para cada caso, mas estes podem incluir a direcção política e a elaboração e implementação de políticas; estruturas e procedimentos administrativos; questões de propriedade/direitos sobre a terra; questões de planeamento, regulamentação e impostos; processos de desenvolvimento; avaliação dos custos abertos e ocultos; e questões relacionadas com a participação no mercado da terra e uma cobertura social mais ampla.

Além destas duas abordagens, foi conceptualizada uma **terceira abordagem** que foca o significado sócio-cultural da terra. Esta abordagem reconhece que se sabe pouco sobre o que a terra representa para as pessoas e como elas compreendem os seus direitos. Evita-se assim a tendência da abordagem neoliberal de acentuar a capacidade de maximização da utilidade da terra para o indivíduo, ou a tendência de cima para baixo da abordagem da economia política, no que se refere à importância estrutural da terra no processo de acumulação. O enfoque é agora - como é socialmente construído e reconstruído o significado da terra? Critica também as opiniões reducionistas das "necessidades básicas" relativamente à terra, que são geralmente expressas em termos materiais.

A abordagem baseia-se nos discursos sobre a terra proferidos por vários actores e analisa a inter-acção entre estes - i.e. a construção e a reconstrução negociada dos significados. As técnicas de pesquisa utilizam arquivos, a observação dos participantes, entrevistas semi-formais e informais e a história oral. A informação sobre estes discursos, recolhida através destes mecanismos, tem que ser compreendida no contexto histórico, político, social, económico e cultural das instituições, tanto ao nível macro como ao nível micro - isto é, os esquemas mentais e as formas organizacionais através dos quais eles são expressos (Assies 1994). Nesta pesquisa contestam-se os conceitos reconhecidos de formalidade, legalidade e legitimidade, porque se defende que estes conceitos são também socialmente construídos.

⁵⁰ É importante sublinhar que a abordagem neoliberal não nega a importância das questões políticas e institucionais, mas tende a assumir que se trata geralmente de constrangimentos que requerem ajustamentos - "A intervenção política que prejudica a oferta é atribuída à ineficiência inerente aos sistemas administrativos quando comparados com as forças do mercado; à formulação incoerente da política e implementação descoordenada; e a interesses pessoais de proprietários poderosos" (Rakodi, 1994, pag 70).

⁵¹ Menos apoio conduz também a que os inquéritos sejam construídos em torno das questões específicas que estão sendo investigadas. Isto é muitas vezes também influenciado pela disponibilidade das fontes de dados.

Um exemplo disto em relação à terra é a justaposição dos discursos baseados na definição dos direitos sobre a terra (i.e. a posse) e os baseados em obrigações morais relativas às necessidades básicas (v.g. direitos à habitação)⁵². Nesta situação, as concepções potencialmente divergentes sobre o significado da terra são fundidas num discurso comum por razões estratégicas, embora isto não signifique que os diferentes significados desapareçam: eles subordinam-se voluntariamente (contrariamente à sujeição involuntária). Assim, embora se possam enfatizar os valores de uso para assegurar os direitos sobre a terra, persiste de facto a consciência do valor de troca, embora se reconheça que ele está subordinado (pelo menos inicialmente). Podem existir outros significados diferentes no seio das comunidades e nos agregados familiares.

4.3 Abordagens recentes quanto aos direitos sobre a terra

A necessidade de investigar os significados da terra é talvez mais evidente quando se estudam os direitos sobre a terra. O estudo dos direitos sobre a terra na África Sub-Sahariana tem contudo incidido principalmente nos direitos sobre a terra rural. No entanto podem extrair-se destes estudos informações úteis para a terra urbana. Na nota de fim de texto inclui-se uma pequena análise das abordagens recentes aos direitos sobre a terra.

Existe um crescente consenso de que a propriedade privada da terra não pode ser imposta "de cima para baixo" - a validade da privatização como resposta às dúvidas generalizadas quanto à gestão da terra pelo Estado é muito contestada pela maioria dos observadores na África rural (Delville, 1999, pág. 9). Além disso foram re-analizados os pressupostos da relação entre a titularidade e a produtividade, demonstrando-se que os sistemas tradicionais em si não impedem a intensificação do uso da terra. O objectivo, portanto, não é o de substituir os sistemas modernos por sistemas "tradicionais ineficazes", mas evitar a coexistência não regulamentada. Mesmo que a propriedade seja um objectivo eventual, ela tem de evoluir a partir dos direitos existentes. Assim, a ênfase incide agora nas formas sociais apropriadas de administração da terra que sejam práticas, legítimas e equitativas (objectivos sociais) - e não nos argumentos económicos a favor da eficiência (objectivos económicos).

Nesta literatura as abordagens alternativas à gestão da terra incluem a criação de novas categorias legais para a titularização, baseadas nas categorias de propriedade social; o reconhecimento de várias formas de direitos derivados e secundários, e das restrições à alienação baseadas nestes direitos; e a titularidade colectiva. Isto implica a existência de um sistema de propriedade complexo, e de capacidade administrativa. Outra abordagem foca a definição de regulamentos sócio-políticos adequados para a atribuição e para a resolução de conflitos, que clarifiquem as "regras do jogo" para todos os intervenientes. Isto baseia-se no conceito de herança comum da terra que também persiste entre as gerações. Aqui, o Estado estabelece as regras gerais do jogo, para serem adaptadas com flexibilidade às condições locais, com parâmetros definidos e no quadro de uma hierarquia de órgãos de arbitragem. As abordagens compostas sugeridas por Delville incluem os seguintes princípios:

- Carácter subsidiário do poder real de decisão descentralizada ao nível local, no âmbito da prerrogativa geral do Estado.
- Titularidade da terra ao nível local, com títulos emitidos a um nível mais alto do Estado apenas quando necessário;
- Formas colectivas de registo, mas permitindo o registo individual quando haja acordo consensual.

Como foi referido no Seminário de Fevereiro de 2000 sobre direitos sobre a terra e desenvolvimento sustentável para a África Sub-Sahariana (patrocinado pelo DFID) a política do Banco Mundial sobre a terra mudou - já não enfatiza o título sobre a terra como essencial para o desenvolvimento agrícola. A propriedade comunal, o arrendamento e a partilha dos produtos são agora considerados aceitáveis. O mesmo quanto às abordagens de descentralização na reforma da terra, baseadas no apoio à redistribuição da terra através dos mecanismos do mercado e negociações com os

⁵² Como por exemplo os movimentos sociais urbanos no Brasil.

proprietários da terra. Reconhece-se também que não há razão para crer que a titularidade aumente significativamente o investimento na terra ou melhore o acesso ao crédito. A titularidade da terra por si só não activa automaticamente os mercados da terra, dado que estes só operam quando os sistemas bancários e os mercados formais de crédito estão bastante desenvolvidos, e mesmo assim geralmente só intervêm os maiores proprietários de terra. Mais importante é a segurança da posse, que se reconhece poder ser proporcionada através dos sistemas costumeiros e informais. Reconhece-se igualmente que os mercados da terra nem sempre garantem que a terra seja atribuída aos utilizadores mais eficientes - a terra pode ser guardada para utilização e exploração futura por pessoas com recursos, e permanecer portanto sub-utilizada.

Durante a última década foram efectuadas muitas reformas sobre a terra nos países da África Sub-Sahariana, embora com um vasto leque de objectivos iniciais e com diferentes níveis de implementação⁵³. Muitas delas reflectem fundamentalmente mudanças na natureza das relações de propriedade entre o Estado e os cidadãos, com um novo reconhecimento dos direitos tal como são percebidos localmente e alguma descentralização de poderes para os níveis locais. Estas mudanças reflectem transformações sócio-políticas na governação bem como nas questões dos recursos naturais. Contudo, embora as mudanças tenham sido por vezes radicais no que respeita à legislação, a vontade política para os implementar fraquejou devido ao potencial redistributivo das mudanças e às atitudes enraizadas no seio dos sistemas políticos e económicos (Walden 2000).

Esta pesquisa investiga especificamente a situação complexa e híbrida dos direitos sobre a terra residencial em Moçambique, incluindo a perspectiva da economia política e a perspectiva pós-moderna. O objectivo aqui é "desdobrar" as recentes mudanças legais nos direitos formais sobre a terra num contexto político e institucional, e aprofundar a compreensão das formas de direitos sobre a terra além dos direitos formais. Baseia-se por isso na experiência e nas propostas de abordagens alternativas que aceitam a legitimidade dos direitos sobre a terra "determinados socialmente" em vez das abordagens simplistas e modernistas que têm sido criticadas principalmente no que respeita à terra urbana.

4.4 Estratégias para a pobreza urbana

Um aspecto chave deste estudo é o seu enfoque na pobreza urbana - que está muito generalizada em Moçambique. Esta secção analisa novas abordagens para a compreensão e alívio da pobreza, como elementos para a estruturação da metodologia da pesquisa.

Nos últimos anos está a verificar-se uma maior compreensão da pobreza humana, tendo sido feitos vários estudos que contribuíram para uma definição mais abrangente. Das definições iniciais de uma "linha da pobreza" económica baseada no rendimento e no consumo, abaixo da qual as pessoas eram consideradas pobres, as bases da definição tornaram-se mais complexas. As linhas da pobreza pressupõem pelo menos um certo acesso a salários e a utilização de rendimentos monetários como medida do poder de compra para satisfazer as necessidades alimentares e outras necessidades básicas. Assim, quando apenas uma parte dos rendimentos é em dinheiro, quando a dimensão e composição das famílias variam muito e parte do que se consome é produzido pelo próprio agregado familiar, o consumo geralmente excede o rendimento estimado e tornam-se necessários uma série de deflatores. Outras variáveis, como a definição cultural e biológica das necessidades, levaram a uma sofisticação metodológica cada vez maior para quantificar as linhas da pobreza. Existe contudo "um elemento de arbitrariedade inevitável e inerente na especificação da norma da pobreza" (Tendulkar, citado por Rakodi 1995).

Para além de ser arbitrária, a definição da linha da pobreza presta-se à manipulação política, como o demonstram afirmações divergentes sobre níveis da pobreza em determinados lugares. A definição de linhas da pobreza simples também não avalia a intensidade da pobreza, o que levou mais

⁵³ Além de Moçambique, o Uganda, Tanzania, Zanzibar, Zambia, Eritreia, Namibia e África do Sul têm novas leis de terras, e o Ruanda, Malawi, Lesotho, Zimbabwe e Swazilandia têm novas políticas nacionais sobre a terra.

recentemente à definição de vários graus de pobreza tais como “absolutamente pobres”, “relativamente pobres”, “ultra-pobres”, “indigentes”, etc.. Distinguem-se também várias formas de pobreza - “pobreza estrutural”, “pobreza conjuntural” e “pobreza contextual”⁵⁴. Além disso, o facto de a pobreza poder ser ocasional para alguns agregados familiares e ser mais permanente para outros tem sido classificado como pobreza “transitória” e “permanente”. Outras expressões para caracterizar as diferentes condições têm sido “pobreza recente”, “na fronteira da pobreza” e “pobreza crónica”. Mais uma vez se constataram diferenças na estrutura do rendimento e do consumo e assim possivelmente na pobreza entre as áreas rurais e urbanas e entre os centros urbanos e a periferia, e entre diferentes áreas urbanas (Satterthwaite 1998).

A definição clara das linhas da pobreza é útil como instrumento de macro-análise comparativa. Contudo, a sua utilidade para analisar as condições de comunidades e agregados familiares específicos é limitada devido às dificuldades de se avaliar o rendimento quando há uma contribuição substancial das actividades económicas “informais” e/ou “tradicionais”. Isto levou à conceptualização da pobreza como um conjunto de relações e um processo, em vez de um “estado” fixo, com o reconhecimento da complexidade e natureza dinâmica da pobreza e, igualmente importante, o facto de os pobres não estarem passivos. A pobreza é assim vista cada vez mais não como algo estático que pode ser medido quantitativamente, mas como algo dinâmico que também requiere medições qualitativas.

As novas abordagens na análise da pobreza deram origem a maiores nuances nas ideias sobre como aliviar a pobreza, baseadas no indivíduo, no agregado familiar e na comunidade, bem como na acção pública, reforçando assim a iniciativa. Estas abordagens têm vários nomes (tais como “estratégias do agregado familiar” ou “estratégias de sobrevivência”) mas afastam-se pouco da abordagem fundamental, dado que todas se baseiam principalmente na identificação dos activos, oportunidades e recursos dos agregados familiares, bem como no reforço da capacidade organizacional de gestão dos recursos/activos no quadro de um leque de mecanismos que o agregado familiar pode adoptar. A gestão dos activos permite aumentar a riqueza e o estatuto; cumprir as obrigações sociais; fazer provisões para o futuro; e fazer face a contingências externas e às relacionadas com o agregado familiar (calamidades; exploração; convenções sociais como os ritos de iniciação; doenças e nascimentos). Estas abordagens baseiam-se no princípio fundamental de que a segurança económica, social, física e psicológica é tão importante como a riqueza, entendida esta como o oposto da pobreza.

Um factor chave mensurável é a vulnerabilidade. Esta abordagem foi estimulada pela necessidade de se abarcar uma proporção cada vez maior dos residentes urbanos que podem ser atingidos pela pobreza e pela vulnerabilidade sócio-económica quando as suas condições pessoais se modificam devido a factores externos. Os factores externos podem ser económicos, sociais, políticos e ecológicos, e podem consistir em mudanças repentinas, tendências de mais longo termo ou ciclos sazonais. A vulnerabilidade aumenta muito quando os recursos do indivíduo ou do agregado familiar se esgotam a tal ponto que mesmo uma viragem económica não pode reverter facilmente a situação. A dinâmica interna também afecta a vulnerabilidade - o ciclo da vida, a estrutura dos agregados familiares, o género e as diferenças de idade, e as normas sociais. Como referido em cima, as pessoas podem entrar e sair da pobreza, e é possível utilizar-se abordagens baseadas nos recursos para detectar, prever e melhorar a situação e para apoiar mais efectivamente as estratégias de “sobrevivência” do agregado familiar, em vez de as ignorar ou bloquear⁵⁵.

Os principais recursos focados nas abordagens baseadas no agregado familiar incluem:

⁵⁴ Ver a nota de fim de página 16 com as definições.

⁵⁵ Quando a sua situação se deteriora, os agregados familiares costumam utilizar principalmente três tipos de estratégias: aumento dos recursos, diminuição do consumo, e mudança da composição do agregado. A pesquisa recente sobre a pobreza conduziu a várias políticas, tornando-se necessário seleccionar as mais apropriadas para cada situação. As políticas incluem: redes de segurança para os mais vulneráveis; oferta de oportunidades que aumentem a capacidade de geração de rendimentos; fornecimento de serviços e equipamento básico; reconhecimento legal e político do sector informal.

- **recursos económicos** – rendimentos, bens materiais e poupanças (geralmente poucos no seio dos pobres); dívidas e crédito;
- **recursos humanos** - quantidade (i.e. o número de pessoas no agregado familiar que pode trabalhar), qualidade (i.e. saúde, educação e habilidades), e disponibilidade (número de horas, distância até aos factores de trabalho);
- **recursos físicos** - infraestrutura social e económica (i.e. acesso aos serviços de educação e saúde; água, electricidade, saneamento e transporte); habitação (natureza, tamanho e localização da casa - a segurança e adequação são também factores importantes); e acesso ao meio ambiente (para satisfação das necessidades produtivas ou recreativas);
- **recursos sócio-culturais** - incluindo relações no seio do agregado familiar (i.e. questões relacionadas com o ciclo da vida e diferenças do género/idade); as redes/estruturas de reciprocidade e redistribuição (i.e. parentesco, boa vizinhança e organizações comunitárias/religiosas), bem como a confiança mútua, direitos e normas sócio-culturais em que se baseiam. Esta categoria inclui também o acesso à informação;
- **recursos legais/políticos** - o direito à justiça e a uma vida livre do crime e da violência, e o direito de influenciar, através da representação ou da participação, as estruturas do poder que de várias maneiras exercem influência sobre a vida.

O reforço dos recursos pode incluir a promoção de actividades geradoras de rendimentos e as poupanças e empréstimos (recursos financeiros); formação para aumentar as habilidades e lobby por melhores condições de trabalho (recursos humanos); apoio para melhorar os recursos físicos (e acesso a eles), incluindo a segurança da ocupação da terra, e para possíveis empreendimentos de base doméstica; desenvolvimento da comunidade local e de movimentos sociais mais amplos (recursos sociais); e alargamento das formas de governação democráticas e participativas (recursos políticos). Deve mencionar-se que estas actividades vão desde o desenvolvimento ao nível pessoal e do agregado familiar até questões mais gerais de política e acção do Estado.

A aplicação directa da análise dos recursos do agregado familiar nesta pesquisa encontra-se detalhada no capítulo seguinte.

4.5 Técnicas de Avaliação Rápida

Esta investigação utiliza “técnicas de avaliação urbana rápida”. Esta secção descreve estas técnicas de maneira resumida.

A Avaliação Participativa consiste numa série de técnicas e métodos utilizados no trabalho de desenvolvimento para estimular e canalizar uma maior participação dos utilizadores/beneficiários - muitas vezes as comunidades. A avaliação participativa começou com uma participação gerada principalmente de fora, mas expandiu-se e transformou-se com a ênfase no empoderamento da comunidade (ou do utilizador/beneficiário) no lançamento, implementação e monitoria dos processos de desenvolvimento. A Avaliação Participativa tem duas funções principais:

- trazer à superfície os conhecimentos, recursos e habilidades da comunidade; e
- proporcionar processos de participação na tomada de decisões, negociações e na resolução de conflitos.

A Avaliação Participativa começou no trabalho de desenvolvimento rural - **Avaliação Participativa Rural** (APR). A Avaliação Participativa Rural foi promovida por várias instituições de pesquisa com influência no desenvolvimento, incluindo o Instituto de Estudos de Desenvolvimento (IDS) da Universidade de Sussex no Reino Unido, e o seu valor passou a ser reconhecido pelas principais agências internacionais de desenvolvimento. A Avaliação Participativa Rural tem sido aplicada em quatro grandes sectores: agricultura; gestão dos recursos naturais; saúde e segurança alimentar; e pobreza e programas sociais. A aplicação às áreas urbanas foi defendida nos meados da década de 90 pelo Instituto para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (IIED) de Londres, que lhe deu o nome de Avaliação Participativa Urbana.

A Avaliação Participativa Urbana baseou-se inicialmente nas técnicas participativas anteriores promovidas no desenvolvimento comunitário em áreas urbanas, bem como nas técnicas de APR promovidas em áreas rurais. Com o tempo a Avaliação Participativa Urbana evoluiu de técnicas de recolha de informação para incluir também a participação na concepção do projecto e na monitoria da implementação. Nesta pesquisa interessa-nos principalmente a recolha participativa de informação.

As **técnicas participativas de recolha de informação** podem caracterizar-se de cinco maneiras:

- **Entrevistas semi-estruturadas**, que são consideradas como um método de recolha de informação fecunda e qualitativa, que faculta uma visão não possível nos inquéritos quantitativos e técnicas de análise mais simples. As entrevistas semi-estruturadas são frequentemente dirigidas a **informadores chaves**.
- As técnicas referidas em cima podem ser utilizadas por indivíduos ou grupos. No segundo caso, que é o mais frequente, podem ser definidos **grupos focais** como sujeitos da pesquisa - v.g. mães com filhos ainda crianças, trabalhadores fora do domicílio; jovens desempregados etc
- Os **estudos de casos** são frequentemente utilizados para ilustrar situações mais gerais.
- **Caminhadas transversais** de vários tipos são técnicas de pesquisa-acção que abrangem um grupo mais largo e permitem uma fácil participação. Podem estar ligadas ao **mapeamento participativo** - que pode focar os aspectos físicos bem como os relacionamentos e as instituições.
- Em vez de inquéritos completos, podem escolher-se **substitutos** - indicadores chaves seleccionados - que se "aproximam" do objectivo pretendido com a recolha de dados mas que implicam muito menos recursos a serem inquiridos.
- Dado que as amostras nestas técnicas são pequenas e potencialmente não representativas, a **triangulação** permite a verificação dos dados contra fontes independentes e/ou métodos alternativos.

4.6 Pesquisa-Acção

Esta pesquisa é chamada "pesquisa-acção". O termo "pesquisa-acção" em ciências sociais remonta aos anos 70 quando era utilizado nos estudos antropológicos e sociológicos. Esses pesquisadores procuravam agir responsabilmente perante os membros da comunidade objecto do estudo, em paralelo com a aquisição de conhecimentos e posterior apresentação das constatações tanto aos académicos como à comunidade "indígena" relevante. O objectivo da pesquisa-acção foi definido como "contribuir tanto para responder às preocupações práticas das pessoas que enfrentam problemas imediatos, como para os objectivos da ciência social, através da colaboração conjunta num quadro ético mutuamente aceitável" (Rappoport, 1970). O termo tem sido também utilizado para caracterizar a pesquisa feita com o envolvimento directo e a participação na matéria em estudo, para investigar ao mesmo tempo o significado de um processo e o seu resultado para os participantes.

Na pesquisa-acção os investigadores não se apresentam como pesquisadores neutros, porque reconhecem que a natureza do seu envolvimento influencia necessariamente os dados. A técnica pode assim encarar alguns problemas, tais como a falta de representatividade da "amostra". Além disso a pesquisa-acção pode produzir uma quantidade imensa de detalhes que os pesquisadores têm que analisar e que por isso estão dependentes da sua selecção. Contudo, os investigadores da pesquisa-acção não menosprezam a sua análise, pelo contrário eles promovem a utilização desta técnica de pesquisa "qualitativa" por ser muito apropriada em dadas circunstâncias e com certos objectivos. Isto acontece principalmente nas análises da economia política, em que o grupo objecto da pesquisa tem pouca representação nas estruturas dominantes do poder, e onde a pesquisa tem um elemento de advocacia no apoio a essas comunidades para se "fazerem ouvir". Os conhecimentos criteriosos do pós-modernismo conduziram a novas abordagens na pesquisa-acção, explorando estas questões de acção política. Esta forma de pesquisa-acção pode proporcionar... "uma infra-estrutura para as pessoas estudadas poderem fazer uma auto-análise sustentável, que produzirá em última análise um processo de auto-avaliação. O seu objectivo é o de empoderar as

peças fornecendo-lhes um contexto que lhes permita representar-se a si próprias, à sua cultura e às suas preocupações” (Johannsen, 1992).

A pesquisa-acção envolve os seguintes elementos chaves:

- Agir responsabilmente em relação às pessoas estudadas, quando se constrói o conhecimento baseado (ou que inclua) na sua compreensão;
- Fazer com que um dos objectivos da pesquisa seja o de beneficiar as pessoas estudadas;
- Na medida do possível envolver as pessoas estudadas na concepção e na retro-alimentação do estudo; e
- Tornar explicitos os objectivos do estudo.

4.7 Base substantiva da pesquisa

4.7.1 Resumo das bases teóricas, metodológicas e contextuais da pesquisa

As principais linhas teóricas e metodológicas que foram utilizadas na construção desta pesquisa incluem:

1. As bases teóricas das estratégias de desenvolvimento do “Terceiro Sector” e, mais especificamente, baseadas na análise institucional, com ênfase nas recentes abordagens alternativas às questões de desenvolvimento “formal” e “informal”; e
2. As bases metodológicas da economia política tradicional na pesquisa do mercado da terra, também com enfoque no “significado” da terra para os grupos pobres; recurso à pesquisa recente sobre a análise da pobreza urbana utilizando a gestão dos recursos do agregado familiar como estrutura para medir a pobreza; a utilização das técnicas de Avaliação Urbana Rápida; e situar a pesquisa na tradição da “pesquisa na acção”.

Além disso, a pesquisa é implementada num contexto analítico de orientações gerais sobre desenvolvimento e questões da terra urbana em Moçambique; e no contexto específico do desenvolvimento urbano residencial e da pobreza em Maputo, como descrito nos Capítulos 2 e 3. A este respeito ela constitui um aprofundamento de outra pesquisa recente que identificou os mercados de terra residencial urbana emergentes mas não os investigou em detalhe.

4.7.2 Questões específicas da pesquisa

A partir da base substantiva da pesquisa referida em cima, e à luz dos objectivos globais e dos objectivos analíticos descritos no Capítulo 1, o estudo trata das seguintes questões específicas da pesquisa:

1 O efeito, para os pobres urbanos, dos mercados de terra emergentes

Como é que os pobres urbanos conseguem acesso à terra para habitação, e mais especificamente em que medida a terra foi comercializada e qual o comportamento do mercado? De que maneira os mercados de terra emergentes afectarão os pobres urbanos, mais especificamente qual a importância da terra residencial na estratégia dos agregados urbanos pobres?

2 Atitudes quanto ao acesso à terra para os pobres no contexto das principais questões de acesso à terra

Qual é a atitude dos pobres, das organizações da sociedade civil, do Estado e do sector privado em relação aos mercados de terra emergentes e às políticas e práticas que os sustentam? Como é que isto está a afectar o ambiente político e legal?

3 Alternativas de acesso à terra e mecanismos de desenvolvimento

Quais são as alternativas para se conseguir uma ligação mais estreita entre o sistema estatal formal de atribuição de terras e as práticas actuais, de forma a melhorar o acesso por parte do amplo grupo de intervenientes, especialmente a maioria pobre?

4 Recomendações

Que recomendações específicas podem ser feitas sobre esta matéria aos vários intervenientes na terra urbana, sobretudo quanto ao impacto do acesso à terra residencial no desenvolvimento urbano em geral e como uma componente integrante do alívio da pobreza que tome em conta os meios de sobrevivência?

5 Aplicação da metodologia

5.1 Recursos

Os recursos disponíveis para a implementação do projecto tiveram um importante impacto no método de pesquisa e na concepção da amostra e do trabalho de campo. Estes recursos incluem:

- As capacidades para a pesquisa e o pessoal disponível
- Os recursos financeiros

Quanto aos primeiros, a base nacional de capacidade de pesquisa é muito fraca em Moçambique, e tende a diminuir devido às pressões da sobrevivência em Maputo, implicando frequentemente vários empregos. A principal base de capacidade de pesquisa no país situa-se na Universidade Eduardo Mondlane, mas a escola que trata das questões de planeamento físico (Faculdade de Arquitectura e Planeamento Físico) está pouco envolvida na pesquisa sobre o planeamento urbano, particularmente na pesquisa sobre a política social. Assim, embora a investigação baseada na unidade de pesquisa desta Faculdade (através do Centro de Estudos do Desenvolvimento do Habitat, CEDH) pudesse constituir uma base de pesquisa bastante independente, a capacidade de pesquisa social especializada no centro era limitada. Foi decidido por isso envolver outros departamentos da Universidade, mais orientados para questões sociais. Devido à natureza do trabalho de campo proposto, e para garantir capacidades apropriadas de pesquisa social, os dois departamentos escolhidos foram os de Antropologia e História. Apesar do envolvimento destes três departamentos, poucas pessoas especializadas na pesquisa estavam livres para participar neste projecto devido a outros compromissos. Decidiu-se por isso que o pesquisador principal dirigiria uma equipa de pesquisadores assistentes/estudantes, o que implicava um envolvimento directo do pesquisador principal na maior parte das actividades de pesquisa.

Os recursos financeiros consistiram num pequeno donativo do Comité Ultramarino de Pesquisa Económica e Social (ESCOR) do Departamento de Desenvolvimento Internacional (DFID) do Reino Unido. Previa-se que o donativo solicitado fosse suficiente para cobrir 60 dias do tempo do pesquisador principal, dos quais 50 dias em Moçambique, e 40 dias de pesquisa para cinco pesquisadores locais. A disponibilidade do pessoal de pesquisa e o seu nível de capacidade, já referidos, obrigou na prática a rever o plano para permitir que o pesquisador principal trabalhasse durante 60 dias em Moçambique, o pesquisador moçambicano sénior (Director do CEDH) dispendesse 10 dias na orientação global do projecto, e o pesquisador assistente (CEDH) e os trabalhadores de campo participassem durante cerca de 20 a 25 meios dias. Os fundos cobriram ainda os custos logísticos (transporte e alojamento, aluguer de viatura e outros) e o custo dos relatórios (custos dos seminários locais, tradução e eventual publicação/divulgação).

A disponibilidade dos pesquisadores especializados e os recursos financeiros foram factores importantes na escolha dos métodos de pesquisa adoptados. A dimensão do apoio financeiro e a disponibilidade dos pesquisadores excluiu *a priori* qualquer inquérito estatístico quantitativo significativo, como exigiria uma completa avaliação do mercado da terra. Concordou-se com o Director do CEDH que neste período o aspecto mais importante seria trabalhar com as várias instituições envolvidas na elaboração do regulamento do uso da terra, ainda em discussão, baseado na Lei de Terras de 1997.

5.2 Métodos de pesquisa adoptados

Os métodos de pesquisa utilizados, à luz dos objectivos específicos e dos recursos disponíveis, foram:

- a) A adopção de uma abordagem de economia política com acento na pesquisa institucional, i. e. a capacidade institucional/organizacional e as atitudes; e

- b) Investigação adicional sobre o funcionamento de facto dos mecanismos do mercado informal da terra, bem como sobre as atitudes dos pobres urbanos em relação ao acesso à terra e segurança da posse da terra como um bem patrimonial, nas estratégias do agregado familiar.

Para implementar o método **institucional** foram organizadas e efectuadas uma série de entrevistas semi-estruturadas com os principais actores em vários tipos de instituições envolvidas em questões da terra urbana. A meta, dado o tempo e recursos disponíveis para a pesquisa, era de 4 entrevistas em cada uma das seguintes categorias:

- Governo central
- Governo local
- Sector privado
- Organizações não governamentais
- Especialistas da terra

A meta total era portanto realizar cerca de 20 entrevistas, tendo os actores chaves sido identificados conjuntamente pelo pesquisadores do CEHS e do CEDH (ver a lista em baixo).

As entrevistas semi-estruturadas foram concebidas para permitir tanto a recolha de informação sobre o envolvimento do entrevistado/instituição nas questões da terra urbana, como investigar as atitudes perante a reforma da gestão da terra urbana. O instrumento da entrevista baseou-se em seis áreas principais relacionadas com as tendências no uso da terra urbana (as existentes e as prováveis no futuro); a eficiência e equidade no acesso ao uso da terra; a base de recursos para o desenvolvimento urbano; e as percepções sobre o papel dos actores institucionais (ver o questionário semi-estruturado nos Anexos). As respostas foram registadas mas consideradas confidenciais, e só o seu resumo está incorporado neste relatório⁵⁶.

O principal objectivo deste método era recolher informação e também estimular o debate sobre as alternativas que foram sugeridas pelos entrevistadores - quando não eram levantadas pelos entrevistados. As alternativas baseavam-se numa apreciação das limitações do sistema actual, que depende exclusivamente do Estado para o acesso formal à terra, e onde a reduzida capacidade estatal resulta em mercados de terra predominantemente informais e privados, como se tinha já constatado na pesquisa anterior. As entrevistas estavam explicitamente relacionadas com um seminário para discutir os resultados iniciais e as recomendações, e todos os entrevistados foram convidados a este seminário. Os entrevistados foram também informados sobre o outro método de pesquisa em curso, e como este trabalho será relevante para o debate actual sobre o regulamento do uso da terra urbana.

Para a investigação dos **mecanismos informais de acesso à terra** e das **atitudes dos pobres urbanos** quanto ao acesso e posse da terra, foi concebido um segundo método, baseado na investigação de campo em várias áreas peri-urbanas da cidade de Maputo. Como os recursos não permitiam uma amostragem estatística representativa, o método foi concebido de forma a alargar e melhorar a pesquisa inicial sobre os mercados da terra emergentes realizada pelo pesquisador principal (1998/99)⁵⁷. Esta pesquisa anterior continha uma amostra estatisticamente significativa e identificava não só o funcionamento distinto dos mercados de terra "informais" e "ilegais", mas também vários mecanismos que operam no mercado informal da terra. Mas não investigava o modo de funcionamento destes mecanismos, devido à natureza mais quantitativa do instrumento do inquérito. O segundo método na actual investigação foi assim concebido como um aprofundamento da pesquisa anterior e visava alargar a compreensão sobre os mecanismos do mercado informal da terra, e como eles estão a mudar no espaço e no tempo. Um enfoque adicional neste segundo método foi identificar até que ponto o acesso à terra e a segurança são importantes para os pobres urbanos, e qual a sua percepção sobre a situação actual dos direitos sobre a terra, bem como quais as suas aspirações quanto ao acesso à terra, segurança e eventual mercantilização da terra.

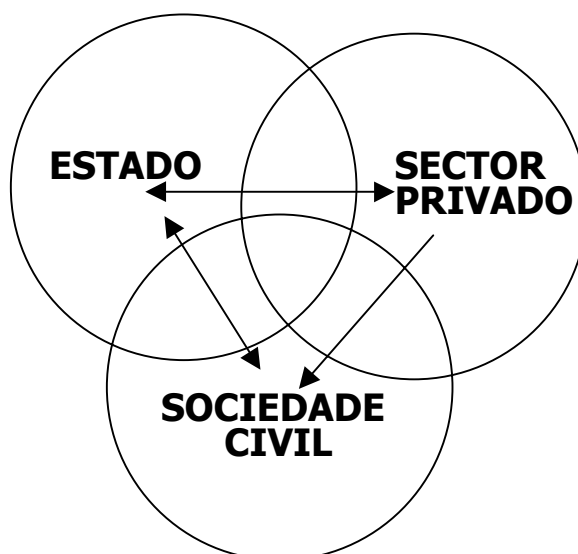
O instrumento concebido para este método foi um questionário qualitativo estruturado, com cerca de 20 perguntas potenciais, consoante a natureza do acesso à terra. Um grupo de perguntas foi

⁵⁶ Isto foi importante para garantir que os entrevistados fossem livres de exprimir as suas opiniões e posições.

⁵⁷ Ver Jenkins 1999b para referências.

elaborado para permitir uma avaliação qualitativa da natureza da pobreza e da estratégia do agregado familiar, incluindo aspectos físicos gerais (infraestrutura, equipamento social e questões ambientais na área) e aspectos físicos específicos (aproveitamento do talhão e tipo de casa), bem como outros recursos do agregado familiar (humanos, económicos, sócio-culturais e político-legais). Outro grupo de perguntas visava investigar o mecanismo de acesso à terra utilizado; um terceiro grupo investigava a natureza do aproveitamento do talhão ao longo do tempo; e um quarto, as atitudes quanto à segurança da terra e as aspirações no que respeita à terra e habitação, em particular o envolvimento nos mecanismos do mercado. Ver os Anexos que contêm o questionário.

Dado o tempo e os recursos disponíveis foi necessário definir áreas focais para a pesquisa, porque era impossível cobrir toda a cidade de maneira bem representativa. Por isso concordou-se em basear a pesquisa em três áreas onde existe uma sobreposição dos três principais mecanismos de acesso à terra, como se mostra no diagrama:



Dado o tempo e os recursos disponíveis estabeleceu-se a meta de 15 inquéritos de campo em cada zona focal, sendo a meta total 45 inquéritos. Os critérios para a selecção dos agregados familiares a serem inquiridos foram definidos conjuntamente pelos principais pesquisadores do CEHS e do CEDH e incluíam:

- A localização das zonas focais, com pelo menos três inquéritos em cada sub-zona;
- A natureza do aproveitamento do talhão como um indicador inicial da pobreza, seleccionando-se apenas agregados familiares urbanos potencialmente pobres;
- O período de residência, com um inquérito a um antigo morador, um inquérito a um morador recente e um outro inquérito.

5.3 Selecção da amostra

5.3.1 Investigação institucional

Entre as várias instituições e actores chaves entrevistados figuram⁵⁸:

| <i>Tipo</i> | <i>Entidade</i> | <i>Instituição</i> | <i>Cargo</i> |
|----------------|-----------------|--------------------------------------------------|--------------------|
| 1 Gov. Central | MAE | Ministério da Administração Estatal | Ministro* |
| 2 Gov. Central | MAE | Dir. Nacional de Promoção das Autoridades Locais | Director Nacional |
| 3 Gov. Central | MOPH | Ministério das Obras Públicas e Habitação | Ministro* |
| 4 Gov. Central | MOPH | Direcção Nacional da Habitação e Urbanismo | Director Nacional |
| 5 Gov. Central | M AGR | Ministério da Agricultura | Vice-Ministro* |
| 6 Gov. Central | M AGR | Ministério da Agricultura | Consultor Jurídico |

⁵⁸ Nota: as entrevistas marcadas com * eram gerais e não estruturadas - discussões mais informais.

Mercados de terras urbanas no Moçambique pós-socialismo

Seu impacto sobre a população vulnerável: alternativas para melhorar o acesso à terra e o processo de desenvolvimento urbano
Projecto de pesquisa-acção nas áreas peri-urbanas de Maputo
Paul Jenkins

| | | | |
|-------------------|--------------------------------------------------|----------------------------------------------|------------------------------|
| 7 Gov. Central | MICOA | Direcção Nacional do Planeamento Territorial | Director Nacional |
| 8 Gov. Local | CECM | Conselho Municipal | Consultor |
| 9 Gov. Local | CECM | Assembleia Municipal | Chefe da Comissão |
| 10 Gov. Local | CECM | Dir. de Construção e Urbanização | Director |
| 11 Gov. Local | CECM | Dir. de Construção e Urbanização | Chefe Dept. Plan.Urbanização |
| 12 Gov. Local | CECM | Dir. de Construção e Urbanização | Chefe Dept. Construção |
| 13 Sector Privado | Fundo de Fomento da Habitação | | Director Executivo |
| 14 Sector Privado | Spence/Pendray Ltd | | Director |
| 15 Sector Privado | DOMUS | | Director Geral |
| 16 Sector Privado | Banco Internacional de Moçambique | | Administrador* |
| 17 NGO | Associação Moçambicana de Desenvolvimento Urbano | | Fundador e Director |
| 18 NGO | Fundação para o Desenvolvimento Comunitário | | Director Executivo |
| 19 NGO | CARE | | Director do Projecto |
| 20 NGO | Medicins sans Frontières | | Director do Projecto |
| 21 Especialista | Banco Mundial | | Consultor p/Ambiente Urbano |
| 22 Especialista | Conselho Municipal | | Consultor Jurídico |
| 23 Especialista | Campanha da Terra | | Director* |
| 24 Especialista | KPMG | | Consultor Jurídico |
| 25 Especialista | Vários | | Consultores de Terra |

5.3.2 Investigação sobre o mercado informal/pobreza urbana

As áreas focais definidas foram as seguintes (ver as notas no fim do texto para mais detalhes):

POLANA CANIÇO A

Esta área caracteriza-se por:

- uma história relativamente longa (25+ anos) de acesso e gestão informal da terra;
- pressão do governo local para mudar a natureza do uso da terra e reabilitar as principais infra-estruturas;
- grande interesse no investimento pelo sector privado devido à posição vantajosa do bairro relativamente à "cidade de cimento" e em geral as boas características da área;
- actividades de desenvolvimento comunitário em curso.

Uma das razões para a incluir no estudo foram estes interesses sobrepostos, e também para servir como um possível caso para testar a regularização da terra na base na nova Lei de Terras. Uma questão chave investigada foi até que ponto os actuais residentes sentem as pressões sobre a sua terra e como isto está a afectar os mercados formais e/ou informais nestas áreas.

LAULANE/MAHOTAS

Esta área caracteriza-se por:

- uma história de duração média (10+ anos) que começou com o acesso formal à terra; a gestão deficiente provavelmente fez com que a terra para habitação entrasse nos mercados de terra emergentes;
- parece haver fraca capacidade do governo local e/ou pouco interesse pela gestão formal da terra;
- o investimento individual na habitação está a crescer rapidamente, significando possivelmente a maior presença de uma nova categoria de ocupantes.

Uma questão fundamental estudada foi - até que ponto a falta de gestão formal da terra promoveu os mercados informais e/ou formais da terra nesta área? Como podem os regulamentos propostos sobre o uso da terra urbana ajudar a melhorar a situação actual?

MAGOANINE/ZIMPETO

Esta área caracteriza-se por:

- uma história recente (< cinco anos) que se caracterizou pela concorrência entre a oferta formal e informal da terra, aparentemente com uma forte penetração do mercado informal nos processos formais;

- parece que começa a surgir também um mercado formal de casas na área, que pode levar à formalização.

Uma questão chave investigada foi até que ponto o processo formal de atribuição da terra promoveu e está a ser subvertido pelos mercados de terra informais e/ou formais? De novo, como pode a regulamentação do uso da terra proposto ajudar a melhorar a situação actual?

5.4 Factores de implementação

5.4.1 Investigação institucional

Como se pode ver na tabela anterior, a meta de 20 entrevistas semi-estruturadas com 4 por sector foi alcançada. Houve ainda cinco discussões não estruturadas que permitiram uma troca de ideias com actores influentes dos vários sectores, incluindo os dois ministros mais envolvidos na administração da terra urbana. Contudo, o período necessário para as entrevistas teve que ser prolongado para além das duas semanas previstas inicialmente. A última entrevista semi-estruturada teve lugar apenas no final da quarta semana das entrevistas. Isto deveu-se principalmente à pouca disponibilidade de alguns dos actores-chaves⁵⁹. O pesquisador principal realizou as entrevistas, com a assistência do pesquisador assistente. O Director do CEDH participou em cinco entrevistas, incluindo as três entrevistas não estruturadas a nível ministerial, que ele ajudou a organizar.

As entrevistas semi-estruturadas foram redigidas pelo pesquisador principal e confirmadas pelo pesquisador assistente do CEDH. A informação contida nas notas das entrevistas foi utilizada para uma análise inter- e intra-institucional das actividades e atitudes relativas aos seis aspectos-chaves da gestão da terra urbana incluídas na estrutura da entrevista, bem como para analisar qualquer discussão que surgisse durante a entrevista. Os resultados resumidos são apresentados no capítulo seguinte.

5.4.2 Investigação sobre o mercado informal/pobreza urbana

A meta de 45 entrevistas (15 em cada área focal) foi atingida nas três semanas previstas, uma média de três por cada dia de trabalho. A equipa era constituída pelo pesquisador principal e os dois estudantes universitários (um de antropologia e outro de história). O pesquisador assistente do CEDH só participou durante dois dias, devido a outros compromissos. Os inquéritos foram realizados durante as tardes, porque os estudantes inquiridores não estavam disponíveis durante as manhãs (aulas e outro trabalho universitário incluindo exames). Felizmente o trabalho não foi interrompido pelo mau tempo ou outros problemas como doenças etc. Embora algumas pessoas não estivessem nas suas casas durante o dia, estavam presentes suficientes membros do agregado familiar para permitir uma selecção das entrevistas que satisfizessem os critérios.

Em cada caso, o método de acesso foi o de apresentar a equipa do inquérito à administração do distrito urbano para que tivesse conhecimento do trabalho. Só na primeira área focal (Polana Caniço) foi a equipa do inquérito apresentada posteriormente à estrutura administrativa local do Bairro (Secretário do Bairro). A equipa do inquérito não foi nunca acompanhada por qualquer empregado ou representante da administração local. Este facto permitiu franqueza nas respostas no que respeita ao papel da administração nos mercados informais de terra/alocações. Em muitos poucos casos foi pedido à equipa do inquérito que se identificasse formalmente, e nesses casos o pedido foi satisfeito. Houve muito poucos casos de recusa ao inquérito, e foi mais devido ao facto de o chefe do agregado familiar estar ausente do que a qualquer oposição ao inquérito. Contudo parece que não foi este o caso numa área em Laulane, onde cerca de 10 agregados familiares recusaram ser inquiridos por várias razões, mas muito provavelmente pela natureza do seu acesso à terra - comprada ilegalmente aos soldados que tinham ali a sua base (isto foi confirmado por um entrevistado numa área vizinha).

⁵⁹ Só foi possível conseguir as entrevistas graças ao estatuto do Director do CEDH e do contacto pessoal do pesquisador principal com alguns destes actores-chaves.

Mercados de terras urbanas no Moçambique pós-socialismo

Seu impacto sobre a população vulnerável: alternativas para melhorar o acesso à terra e o processo de desenvolvimento urbano

Projecto de pesquisa-acção nas áreas peri-urbanas de Maputo

Paul Jenkins

Previa-se inicialmente que talvez cerca de um terço dos inquiridos não fornecesse informação adequada. Na prática o nível das respostas ao questionário foi muito satisfatório, de tal modo que todas as entrevistas foram redigidas e a informação em quase todos os casos é muito relevante. Conseguiu-se assim investigar um amplo leque de mecanismos informais de acesso à terra.

As sub-zonas físicas objecto do inquérito estão indicadas no mapa anexo. Representam uma “fatia” das áreas peri-urbanas da cidade de Maputo, desde as áreas relativamente antigas ocupadas informalmente perto do centro da cidade de cimento, até às novas zonas de expansão nos limites da cidade. As sub- zonas estão caracterizadas nas notas finais.

Os três (anónimos) estudos de caso em cada sub-zona focal foram numerados numa sequência. Cada estudo de caso foi registado num formato padrão e, para efeitos do registo, foi também feito um desenho rápido da utilização da terra e tirada pelo menos uma fotografia da (principal) estrutura residencial. Uma copia desta informação de registo fica com o CEHS e outro com o CEDH para referencia. Os relatórios foram elaborados pelo pesquisador principal com base em notas de campo preparadas pelos dois estudantes pesquisadores assistentes. As entrevistas foram normalmente em português, com o principal entrevistador fazendo as perguntas e os dois pesquisadores assistentes tomando nota das respostas. Nos casos em que foi necessário traduzir para a língua local, um dos estudantes traduziu e o outro tomou notas. Depois de terem sido redigidos os relatórios dos estudos de casos, eles foram examinados com os assistentes. A informação foi depois minimamente codificada numa folha de cálculo para permitir uma análise cruzada dos factores conforme as categorias principais (ver anexos para mais detalhes sobre este processo):

- Mecanismos de acesso à terra
- Aproveitamento do talhão
- Atitude perante a terra
- Natureza da pobreza urbana
- Avaliação geral da pobreza com relação à terra e habitação.

Os resultados encontram-se no capítulo 7, organizado por zonas focais.

Mercados de terras urbanas no Moçambique pós-socialismo

Seu impacto sobre a população vulnerável: alternativas para melhorar o acesso à terra e o processo de desenvolvimento urbano

Projecto de pesquisa-acção nas áreas peri-urbanas de Maputo

Paul Jenkins

Parte III

Constatações da pesquisa

6 Investigação institucional - resultados

6.1 Descrição das actividades e principais problemas percebidos no desenvolvimento urbano, por sector

6.1.1 Governo central

O Ministério da Agricultura tem estado a dirigir a revisão da Lei de Terras e do Regulamento do Uso da Terra. Embora não considere que esta actividade se situe no âmbito normal das suas actividades, ajudou a elaborar a proposta de Regulamento do Uso da Terra Urbana - organizando a **Comissão Inter-Ministerial para a Revisão da Lei de Terras** e os seus Grupos de Trabalho. Estes eram constituídos por um grande leque de entidades do governo central e local bem como ONGs, a Universidade e alguns especialistas da terra e juristas. Contudo, na altura de escrever este relatório o esboço do regulamento estava com o Ministério das Obras Públicas e Habitação para nova revisão.

A **Direcção Nacional da Habitação e Urbanização (DNHU)** foi criada em 1995, como Instituto Nacional da Habitação e Urbanização no **Ministério das Obras Públicas e Habitação**. A DNHU tem estado a apoiar os municípios na área do desenvolvimento urbano através da assistência técnica ao planeamento urbano e desenho das infraestruturas, e na concepção de casas-tipo. A DNHU foi recentemente envolvida nas discussões sobre a proposta de Regulamento do Uso da Terra Urbana. Está também a preparar um novo projecto de Política Nacional da Habitação que terá uma componente sobre o programa de habitação social. Trabalha em estreita ligação com o Fundo de Fomento da Habitação, uma entidade estatal. Tenciona trabalhar em estreita ligação com a nova Direcção Nacional de Planeamento e Ordenamento Territorial (DNPOT) no planeamento urbano e gestão da terra, para evitar sobreposição. As principais preocupações do Ministério das Obras Públicas e Habitação quanto ao novo regulamento do uso da terra urbana têm sido as de permitir o desenvolvimento mais livre do mercado imobiliário afim de estimular o investimento privado e evitar que surjam exigências de compensação elevada quando se procura melhorar e reabilitar as áreas urbanas actualmente ocupadas. Para este efeito tem procurado "transformar o legítimo em legal" - i.e. o informal em formal. Está consciente de que a sua abordagem pode levar a uma maior estratificação social, mas considera que o Estado tem limitações naquilo que pode fazer a este respeito, visto ser fraco e as forças do mercado serem muito mais fortes.

A **Direcção Nacional de Planeamento e Ordenamento Territorial (DNPOT)** no **Ministério da Coordenação dos Assuntos Ambientais (MICOA)** foi criado em 2000 através da integração no MICOA do Instituto Nacional de Planeamento Físico⁶⁰ (embora a lei seja anterior). Tem a responsabilidade geral de orientar e regulamentar o planeamento físico ao nível nacional, com uma maior componente ambiental do que anteriormente. A DNPOT tem estado envolvida na elaboração da proposta de regulamento do uso da terra urbana e a partir de 2001 propõe-se elaborar uma proposta de lei sobre o planeamento físico, muito necessária, para ser promulgada em 2002. Esta actividade tem financiamento internacional.

A DNPOT começou a coordenar as suas actividades com a DNHU, visto no passado ter havido falta de coordenação. A colaboração no seio do governo central sobre questões da terra urbana deverá também envolver a Direcção Nacional de Geografia e Cadastro, embora esta coordenação não esteja ainda estabelecida. No ano passado a DNPOT esteve envolvida no plano de emergência em socorro das vítimas das cheias, embora não em Maputo (tem estado activa na vizinha Matola e noutras cidades e vilas mais pequenas). A DNPOT está também envolvida em vários projectos pilotos multi-sectoriais de desenvolvimento urbano onde trabalha directamente com os novos municípios.

⁶⁰ Este por sua vez foi criado em 1983 a partir da então Direcção Nacional da Habitação, que tinha sido criada em 1977 a partir do Gabinete de Urbanização e Habitação para a Região de Maputo - uma agência metropolitana financiada pelo governo central, criada nos últimos anos da dominação colonial.

A **Direcção Nacional da Administração Local** (DNAL) - que será em breve transformada na Direcção Nacional de Apoio às Autoridades Locais - no **Ministério da Administração Estatal** (MAE) tem tido um envolvimento directo limitado no desenvolvimento urbano, embora tenha sido a base institucional para as componentes de desenvolvimento urbano do Programa de Reforma dos Órgãos Locais financiado pelo Banco Mundial. É provável que tenha um papel no reforço dos novos municípios, mas falta definir exactamente qual será esse papel. O Ministério da Administração Estatal é responsável por garantir o estabelecimento da base legal da actividade municipal e monitorar as actividades das autoridades locais. Está também consciente da necessidade de os municípios definirem mais claramente as suas ligações com os seus habitantes - quer através de organizações comunitárias quer de unidades administrativas locais. Começou a elaborar orientações nacionais para o efeito (por exemplo o Decreto 15/2000 sobre as organizações comunitárias). O Ministério está preocupado com os mercados de terra, salientando que necessitam de ser regulamentados pelo Estado visto que a terra como tal não pode ser vendida, embora esteja ciente de que num mercado imobiliário liberal os processos de titularidade e as opções de transferência têm que ser claros e acessíveis. O Ministério realça a necessidade de as assembleias e os conselhos municipais estudarem e produzirem comentários sobre a proposta de Regulamento do Uso da Terra Urbana antes de este ser levado para aprovação.

6.1.2 Governo local

A actividade do governo local no desenvolvimento urbano em Maputo tem sido quase totalmente absorvida pelas acções de emergência na sequência das cheias no início deste ano. O município tem estado a organizar áreas de reassentamento de emergência nas zonas de expansão urbana e a transferir para elas as vítimas das cheias. Tem havido muita assistência internacional para esta acção. Na prática o departamento de planeamento urbano da cidade enfrentou muitos problemas com a anterior ocupação informal. De facto, nos finais dos anos noventa isto travou o desenvolvimento da terra urbana pela cidade, visto as "estruturas" locais terem sido coniventes com a população local na alocação e venda de terras antes de a cidade poder avançar com programas de desenvolvimento da terra⁶¹. Só com a protecção da polícia foi possível implementar a zona de expansão mais recente, porque envolvia grandes demolições de construções em curso mas não autorizadas.

Para além desta actividade de emergência, o município tem planos para outras áreas de expansão urbana tais como a Catembe, a sul do estuário, onde investidores internacionais privados estão a discutir planos que incluiriam a construção de uma ponte. Já existem os termos de referência e houve um concurso para identificar possíveis parceiros neste empreendimento. Isto permitirá a abertura de muita terra necessária para o desenvolvimento urbano na cidade de Maputo, dado que as áreas a norte do estuário estão todas ocupadas ou atribuídas até ao limite da cidade com Marracuene. A cidade negociou recentemente com Marracuene para permitir a mudança de pessoas para este local e o desenvolvimento urbano a norte deste limite, e afectou parte do seu orçamento do próximo ano para estes empreendimentos.

Pretende-se também melhorar algumas áreas no centro da cidade ("cidade de cimento") - os planos estão a ser estudados com a assistência técnica da DNPOT. Não está claro de onde virá o financiamento para a implementação destes planos - só há fundos para a sua elaboração. Esta acção inclui também a reabilitação da área da "baixa" da cidade, onde muitas infraestruturas estão sub-utilizadas, embora necessitem de reabilitação.

A maior parte da terra ao longo da costa a partir do centro da cidade foi atribuída e está a ser aproveitada. Está também a ser estudado o aproveitamento da terra a norte desta área (até Marracuene), incluindo empreendimentos turísticos. Alguns grandes investidores internacionais estão interessados em financiar estes empreendimentos como parte dos planos de desenvolvimento

⁶¹ Isto foi agravado pelas susceptibilidades políticas na altura das eleições locais, mas também pela publicação da nova Lei de Terras, dado não estar ainda regulamentado o uso da terra urbana. Na prática provou também ser impossível verificar a ocupação de boa fé ou o período de ocupação (que são as bases dos novos direitos sobre a terra).

macro-regional. Isto levará eventualmente à desconcentração geral do desenvolvimento de Maputo para as áreas periféricas. Estes planos macro-regionais incluem investimentos em grandes infra-estruturas novas tais como um novo aeroporto, porto, pontes, estradas, a zona da marginal, instalações comerciais e turísticas.

O Plano de Estrutura da Área Metropolitana elaborado no âmbito do Programa de Reforma dos Órgãos Locais com assistência técnica internacional, financiado pelo Banco Mundial (1998/1999) ainda não foi aprovado. Embora existam informações contraditórias, parece que se pensa serem necessários "alguns ajustamentos" à proposta. Contudo, em parte o problema é também a falta de uma instituição metropolitana para o aprovar e implementar. Com base no plano de estrutura o departamento de planeamento da cidade tenciona elaborar planos directores parciais para orientar o zoneamento e a alocação da terra - incluindo áreas de habitação diferenciadas por classe de ocupação. Contudo o departamento tem muito pouca capacidade técnica para realizar esta actividade, e essa capacidade está a ser constantemente desviada para a gestão das crises. Actualmente - visto que se considera que os planos estruturais de 1985 e 1999 não foram aprovados - o departamento de planeamento está a utilizar o plano director de 1970 (colonial) para orientar o uso da terra. O departamento está também a preparar-se para "formalizar" todos os planos parciais "informais" de ordenamento da terra urbana que foram elaborados desde a independência, porque acha que não têm estatuto legal. Esta é, por si só, uma tarefa pesada para a qual o departamento tem pouca capacidade técnica. A cidade está a considerar contratar trabalho técnico de fora, como por exemplo para os planos directores de desenvolvimento da Catembe.

Grande parte da actividade do governo local e da assembleia da cidade é absorvida pelos crescentes conflitos sobre a terra. Isto deve-se em parte às actividades informais do passado - incluindo as actividades informais do governo local e das administrações locais, que resultaram em muitas alocações de terra, mas também à falta de legislação adequada (Regulamento do Uso da Terra Urbana e regulamentação das novas leis sobre as autarquias, uma situação que entrava a introdução de novas formas de tributação). O governo central é a principal entidade responsável pela preparação desta base legal, com o envolvimento da autoridade local. As autarquias por sua vez necessitam de clarificar a estrutura e as responsabilidades da administração local.

Em geral o governo local compreende que tem pouca capacidade e uma fraca base económica para o planeamento e desenvolvimento pleno da terra, embora desejasse assumir esta função por considerar ser da sua responsabilidade. Solicita ao governo central que lhe preste maior apoio legal, técnico e financeiro. Existe consciência, contudo, de que, até certo ponto, os problemas são também de natureza política interna.

6.1.3 Sector privado

Foram criadas várias companhias imobiliárias desde que o mercado da habitação foi liberalizado em 1990. A princípio trabalhavam principalmente no mercado do arrendamento - onde havia uma grande procura por parte da comunidade internacional e uma nova oferta de propriedades alienadas pelo Estado. As agências arrendam propriedades directamente, funcionam como intermediários no arrendamento, e estão a envolver-se cada vez mais em novos empreendimentos na habitação, impulsionados pelas rendas elevadas resultantes da procura que continua alta (especialmente por parte dos investidores internacionais). Estas agências imobiliárias têm enfrentado muitas dificuldades em conseguir acesso à terra urbana para o desenvolvimento da habitação, porque a terra mais apropriada foi em geral atribuída através de mecanismos não transparentes e está na posse de um pequeno número de pessoas que a utilizam para fins especulativos. Os problemas da oferta de terra levaram a 'joint-ventures' entre os promotores envolvidos na habitação e os que possuem a terra, embora estas iniciativas sejam também consideradas de alto risco.

Não é fácil conseguir acesso à reabilitação das propriedades urbanas existentes, e a actividade é onerosa. Não só é difícil ter acesso a novos projectos de desenvolvimento mas também todos os custos de desenvolvimento da infra-estrutura e da compensação recaem sobre os projectos, tornando-os muito caros. Assim, embora esteja a desenvolver-se uma classe média que as agências gostariam de servir, a falta de recursos financeiros para a habitação e os altos custos dos

empreendimentos habitacionais limitam a sua actividade, continuando elas a trabalhar principalmente para uma pequena elite nacional e internacional.

As agências sentem a necessidade de regulamentação do sector - tanto a regulamentação das agências elas próprias, para criar "as mesmas condições para todas", como do investimento privado em geral. Elas estão dispostas a contribuir com impostos, mas precisam de ver os benefícios dos impostos e procedimentos governamentais de acesso à terra menos burocráticos e mais transparentes. Existem várias atitudes quanto a possíveis 'joint ventures' com o Estado. Algumas gostam da ideia, outras não, devido principalmente às suas experiências passadas com a burocracia do Estado. Algumas fizeram propostas concretas sobre este ponto ao governo local mas não tiveram resposta.

Existe uma instituição estatal para a habitação (Fundo de Fomento da Habitação FFH) que é subsidiada pelo Estado através do Fundo Nacional da Habitação, criado com as receitas da venda das casas do Estado. Até agora esta instituição concentrou-se na construção de casas de baixo custo para empregados do Estado com baixos rendimentos, mas os custos da beneficiação da terra e da construção (mesmo sendo a terra barata e as taxas de juro muito subsidiadas) faz com que as casas sejam acessíveis apenas à classe média. O Fundo de Fomento da Habitação esteve também envolvido na assistência de emergência às vítimas das cheias - mas não na cidade de Maputo. Doou uma quantia substancial em dinheiro e prestou assistência técnica. O FFH apoia ainda a Direcção Nacional de Habitação e Urbanização no desenvolvimento e elaboração de políticas e programas de habitação. Esta colaboração está a dar origem a algumas novas abordagens tais como crédito para estaleiros de materiais para a auto-construção. O FFH está interessado em envolver-se mais no desenvolvimento urbano e considera que isto permitiria ao grupo com baixos rendimentos beneficiar do subsídio estatal, o que teria maior impacto do que o actual, que é muito limitado.

A componente de investimento financeiro e de assessoria legal do sector privado está bem consciente dos problemas que a actual situação de acesso à terra urbana cria para os investidores, implicando para muitos deles grandes riscos nos investimentos. Em geral contudo considera que esta preocupação é menor no sector dos grandes investimentos não habitacionais, porque embora os problemas existam eles são eventualmente resolvidos. Subsistem ainda dificuldades no processo de atribuição de títulos e transferências, mas a falta de estatuto de propriedade alodial para a terra não é considerado um problema em si.

O sector privado manifestou muito interesse numa avaliação do mercado da terra, que ajudaria a regulamentar o sector e traria benefícios para todos - os investidores que poderiam avaliar melhor os custos; o Estado que poderia estabelecer melhor os níveis de impostos; e os actuais ocupantes da terra ou concessionários, que poderiam estabelecer melhor os preços da terra ou serem mais adequadamente compensados.

6.1.4 Organizações não-governamentais

As ONGs trabalham geralmente em actividades de emergência nas áreas peri-urbanas de Maputo. Para algumas esta é a sua primeira actividade em áreas peri-urbanas em Moçambique e em Maputo, dado que anteriormente trabalharam principalmente no desenvolvimento rural. Tem havido bastante financiamento para as actividades de emergência em Maputo. Normalmente as ONGs centram as suas actividades em projectos de desenvolvimento comunitário, sobretudo relacionados com a geração de receitas e fornecimento de serviços (água, saneamento, estradas, escolas, instalações comunitárias etc) e estão orientadas para os pobres urbanos e, dentro deste grupo, os mais vulneráveis. Contudo os seus projectos têm poucos fundos e são considerados projectos pilotos.

As ONGs entrevistadas estão a trabalhar nas zonas focais do estudo. As ONGs que apenas trabalham na assistência de emergência relacionada com as cheias conhecem a complexidade de alguns dos problemas urbanos mas não têm uma visão global, porque têm um foco local e/ou sectorial. Algumas das ONGs activas no desenvolvimento urbano - durante mais tempo, ou em outros países - conhecem melhor os problemas ligados ao aparecimento dos mercados de terra

urbanos e ao sector informal. A maioria das ONGs considera que o Governo favorece o sector privado em detrimento das comunidades, mesmo no que se refere às tendências no acesso à terra urbana.

Em geral as ONGs querem trabalhar com o governo mas encontram muito pouco interesse do Governo em estabelecer parcerias. Como consequência algumas das suas actividades continuam sendo de muito pequena escala. Existe o problema da corrupção no Governo, que elas querem evitar. O governo central e local - e os departamentos em cada um destes níveis - não colaboram bem entre si, e muito menos com as ONGs.

Algumas ONGs estão a esforçar-se para estabelecer esta ligação. Existe também o problema de o Estado não ter criado uma base legal adequada para a actividade das ONGs. Isto dificulta qualquer tentativa das ONGs locais de trabalharem com o governo, o que já não acontece com os doadores estrangeiros ou comunidades locais. Também existem alguns problemas de colaboração entre as ONGs internacionais e nacionais - por vezes os seus objectivos não se harmonizam e as ONGs internacionais tendem a pressupor que não existe nenhuma capacidade local, e não actuam na base das necessidades e capacidades definidas localmente.

As ONGs concentram muita atenção na consolidação da sociedade civil, que está extremamente fragmentada em Moçambique, particularmente nas áreas urbanas. Contudo, o reforço da capacidade comunitária leva tempo e precisa de catalizadores - organizacionais e financeiros - e tem que basear-se nos interesses concretos da comunidade. Estes podem ser identificados ao nível local, mas ainda não se revelaram de forma significativa em relação às questões da terra urbana. As ONGs podem ter um papel importante nos direitos sobre a terra, mas têm de encontrar financiamento para os seus projectos pilotos. Os projectos pilotos têm que envolver o governo, caso contrário nunca crescerão para além da fase piloto. Torna-se necessário encontrar solução para o problema da actividade administrativa local, que começá a ser afectada pela corrupção. Sem estes laços entre a autoridade local e a comunidade há muita oportunidade para a corrupção e o desenvolvimento urbano não é sustentável.

6.1.5 Outros actores institucionais

O Banco Mundial tem estado envolvido em dois grandes projectos de desenvolvimento urbano - o Projecto de Reabilitação Urbana (1988-1995, com actividades em Maputo e Beira) e o Programa de Reforma dos Órgãos Locais (1994-1999, com actividades em Maputo, Beira, Nampula, Quelimane e Pemba). O primeiro projecto incidiu sobre a reabilitação de prédios de apartamentos no centro da cidade, com a transferência dos moradores para novas unidades habitacionais nas áreas peri-urbanas; melhoramento das infraestruturas nas áreas actuais de urbanização básica; e previa-se o fornecimento de crédito para a auto-construção de habitação (embora este aspecto não tenha sido implementado). Em Maputo o segundo projecto incluiu o mapeamento digital rápido, preparação de um Plano de Estrutura Metropolitano de Maputo e Matola, e um projecto piloto de cadastro. O Banco está a preparar um novo crédito para o investimento urbano com vários municípios, baseado na criação de fundos para estes utilizarem em projectos de desenvolvimento de serviços urbanos de pequena escala (que será chamado Programa de Desenvolvimento Municipal). O Banco excluiu especificamente deste programa as questões da terra urbana porque considera serem demasiado complexas para um projecto deste tipo. Sabe que a assistência internacional da Noruega poderia financiar a eventual continuação e expansão do projecto piloto de cadastro em Maputo (isto está ainda a ser considerado).

6.2 Resumo das atitudes institucionais manifestadas em relação às questões chaves do desenvolvimento urbano

6.2.1 Tendências na ocupação da terra

Em geral concordou-se com a análise dos três principais tipos de mecanismos que dão acesso à terra urbana para habitação: atribuição formal pelo Estado, actividades do sector privado, e actividades do mercado informal. Mas alguns actores fizeram as seguintes ressalvas:

- A caracterização anterior da actividade do sector privado no mercado da terra como “ilegal” não é correcta, dado que a maioria das vendas (implícitas) de terras são na realidade formalizadas através da transferência da concessão da terra e “beneficiações” - que podem ser pequenas, como uma parede, um depósito no local ou um projecto de construção. Contudo as concessões formais podem ter sido feitas ilegalmente.
- Apesar daquela ressalva, a actividade do sector privado no mercado da terra é geralmente considerado diferente da actividade do mercado informal da terra, porque pode em regra ser formalizado através dos procedimentos referidos em cima, enquanto que a terra ocupada informalmente (ainda que no quadro da nova Lei de Terras, de boa fé e durante mais de dez anos) geralmente não pode ser formalizada. O município não aceita a regularização destas ocupações se não houver planos de urbanização. A outra grande diferença são os preços da terra - que se reconhece serem muito diferentes nos dois mercados.

Atribuição pelo Estado

Todos os entrevistados consideraram que esta é a forma de acesso à terra para habitação que tem menos impacto - quer em termos das ocupações existentes, quer das novas ocupações. Talvez apenas 10-20% das ocupações da terra se baseiem em atribuições formais. Muitos entrevistados disseram que a capacidade do Estado está muito absorvida com o reassentamento de emergência na periferia da cidade, nas zonas de expansão. O Estado espera alterar a situação no mercado informal da terra através de melhores relações entre os municípios e as estruturas administrativas locais de bairro, que - embora informais - são actores importantes na atribuição e gestão da terra. Muito da actividade estatal também abrange a concessão dos restantes terrenos ainda disponíveis no centro da cidade, onde existe uma forte concorrência. Como referido em cima, neste momento o Estado dispense muito esforço na resolução de conflitos de terra provocados pela anterior actividade estatal descontrolada; isto constitui uma grande preocupação para a Assembleia e o Conselho Municipal da cidade.

Actividade do sector privado

Todos os entrevistados declararam que a importância deste sector está a aumentar, e que é geralmente apoiado pelo Estado (governo central e local) embora este apoio seja muitas vezes por um indivíduo e não por uma instituição⁶². Todos concordam contudo que o sector privado só opera em benefício de uma pequena elite de investidores nacionais e internacionais. O sector privado está cada vez mais a entrar em contacto (e em conflito, na opinião de muitos entrevistados) com o mercado informal da terra, especialmente perto das áreas mais centrais e bem localizadas, a maioria das quais estão atribuídas (embora não aproveitadas), e agora também nas áreas de expansão urbana e mais recentemente em áreas fora da cidade. Existe também uma certa actividade privada na densificação do uso, mas muita terra atribuída ao sector privado é desenvolvida com baixas densidades ou mantida vaga para fins especulativos. A autoridade local tem dificuldade em recuperar esta terra. Por isso muitos concordam que o mercado privado não está a operar com eficiência (ver mais à frente).

Mercado informal

Todos os entrevistados concordam que este sector é dominante, e é responsável pelo rápido aumento na densificação do uso da terra residencial. Muitos entrevistados também acham que ele está muito activo na expansão urbana⁶³. A maior parte dos entrevistados opinaram que a terra está a ser comercializada, e que os agentes administrativos locais participam cada vez mais neste processo e apoiam a especulação. Isto talvez seja mais visível nas áreas de reassentamento recente onde muitas das famílias transferidas venderam ou alugaram a sua nova propriedade para regressarem às áreas interiores de ocupação informal, ou dividiram a sua família entre as áreas

⁶² i.e. indivíduos pertencentes a entidades estatais, ou mesmo instituições estatais individuais, que apoiam empreendimentos pelo sector privado e se tornam co-titulares nesses empreendimentos privados.

⁶³ As constatações do inquérito no estudo apoiam esta posição.

novas e antigas. Assim a actividade do Estado tem estimulado o mercado informal nas áreas peri-urbanas mais distantes, onde este processo está rapidamente a substituir-se aos mecanismos tradicionais de acesso à terra⁶⁴.

Alguns entrevistados com experiência de trabalho nas áreas peri-urbanas comentaram sobre a fraqueza das estruturas da sociedade civil - tradicionalmente com poucas estruturas verticais além das estruturas administrativas, mas com as estruturas horizontais tais como as redes de parentesco a serem minadas devido à crescente mercantilização e pobreza. Isto conduziu também a maior emigração urbana, porque as famílias mais pobres podem achar ser mais fácil sobreviver nas áreas rurais. Alguns entrevistados declararam que o reassentamento (voluntário ou involuntário) de muitos pobres urbanos nas áreas periféricas pode afectar gravemente as suas estratégias de sobrevivência e está a transferir e a agravar a pobreza.

6.2.2 Percepções sobre a eficiência e a equidade

Percepções sobre a eficiência

A percepção geral de todos os entrevistados é que o uso da terra urbana residencial é muito ineficiente. Entendem que a eficiência no uso da terra está relacionada com o acesso a infraestruturas e equipamento social, que são poucos e muito concentrados. Isto conduziu a uma densificação rápida e descontrolada no uso da terra, que embora seja "eficiente" em termos de densidade, é ineficiente em termos sociais, afectando especialmente a saúde. Vários entrevistados acham que a solução é criar mais infraestruturas nos arredores da cidade⁶⁵, mas outros consideram que a solução reside no melhoramento e na reestruturação das áreas existentes através de prédios habitacionais, dado que a baixa densidade geral e a expansão urbana descontrolada agudizam a ineficiência. Contudo muitos dos que sugeriram esta solução estavam conscientes do problema do custo de construção de prédios e do facto de a maioria dos pobres urbanos não ter capacidade financeira para tal.

A outra percepção sobre a eficiência é que o actual mercado privado é muito ineficiente, com muita especulação e terra retirada do mercado, devido a exigências irrealistas que são inaceitáveis para os compradores. Ele é muito dominado por um número relativamente pequeno de vendedores, que fazem subir os preços, embora não consigam necessariamente vender. Este factor e os elevados custos das infraestruturas e da compensação, que são satisfeitos pontualmente em cada projecto, são outros aspectos da ineficiência. Outra preocupação sobre a eficiência, referida com menos frequência, foi o uso da terra urbana de grande valor para o desenvolvimento de baixa densidade e "impróprio" - para alguns trata-se da habitação de baixo rendimento (em vez da habitação de alto rendimento) mas para outros trata-se da habitação de alto rendimento (em vez de outro tipo de aproveitamento económico).

No que respeita à melhoria da eficiência, a resposta predominante foi que o Estado tem que ter um papel mais transparente e menos burocrático na gestão da terra, incluindo o planeamento urbano eficaz (igualmente ao nível metropolitano). Contudo vários opinaram que o Estado não devia estar envolvido em transferências de propriedade, porque exigem mecanismos mais simples, embora pudesse cobrar impostos. Os impostos e outros encargos são outro instrumento estatal importante para regular as ineficiências (ver em baixo). Existe contudo uma percepção geral de que a autoridade local não tem capacidade suficiente para realizar esta tarefa, e que existem ainda graves lacunas legais (regras sobre o uso da terra urbana, legislação sobre o planeamento físico etc). Os que fazem parte da administração local disseram que a sua capacidade estava totalmente absorvida na gestão das crises e sentiam que o governo central devia fazer mais em termos de regulamentação e fornecimento de assistência financeira e técnica para as suas actividades.

⁶⁴ Um entrevistado com grande experiência no acesso à terra rural referiu que as redes familiares são um dos mecanismos costumeiros de acesso à terra nas áreas rurais, como acontece também sob várias formas nas áreas urbanas.

⁶⁵ Um entrevistado levantou a possibilidade de haver áreas urbanas satélites.

Contudo muitos entrevistados entendiam que certos indivíduos nas estruturas estatais - e da elite - não estão interessados em resolver a situação porque retiram dela benefícios pessoais. Outros entrevistados estavam mais preocupados com a falta de contacto - e mesmo a desconfiança - entre a autoridade local e os residentes, e salientaram a necessidade de um sistema eficiente de administração local que preste contas aos residentes.

Percepções sobre a equidade

A percepção dominante foi que o sector privado e o sector informal tendem a promover a inequidade, e que o papel do Estado é promover a equidade. No entanto a capacidade de acção do Estado é muito limitada, há pouca vontade política de agir, e as estruturas de governação são também frágeis. Desta maneira o Estado também muitas vezes promove a inequidade. Os instrumentos propostos para o Estado promover a equidade incluem a planificação de diferentes níveis de desenvolvimento urbano, a regulamentação (transparente) do uso da terra, obrigações fiscais e subsídios (diferenciados), ou desenvolvimento urbano. Muitos entrevistados também sentem que o governo central deverá financiar um maior desenvolvimento básico da terra urbana, através do governo local. Reconheceu-se contudo que para Maputo isto significa em geral mais desenvolvimento da terra na periferia (a não ser que se explorem soluções metropolitanas).

Neste momento as principais formas de subsídio são descontos no preço da terra nos projectos estatais de desenvolvimento urbano (que beneficiam muito mais os ricos do que os pobres) e o subsídio à habitação através do Fundo de Fomento da Habitação. Este Fundo tem contudo um âmbito muito limitado e não chega aos pobres urbanos (ver em cima). Embora comece a surgir uma classe média, vários entrevistados opinam que levará muito tempo até que isto conduza a pressões para maior redistribuição pelo Estado, e que entretanto o sector privado só se ocupará dos ricos, e as tentativas do Estado de regular ou estabelecer programas sociais serão muito limitadas e susceptíveis de corrupção.

Um grande número de entrevistados considerou ser necessário reconhecer os direitos costumeiros (de ocupação) sobre a terra tal como existem - incluindo nas áreas informais - como uma base essencial para maior equidade. Alguns disseram que apoiariam esta posição com direitos qualificados sobre a terra (i.e. sem transmissão). Contudo o outro ponto de vista forte apresentado pelos entrevistados foi que estes direitos só poderão ser reconhecidos depois de um planeamento adequado e do desenvolvimento das infraestruturas, indicando que o Estado tem aqui um papel predominante, pelo menos para os grupos com menores rendimentos⁶⁶. Estas duas posições foram até certo ponto expressas nas versões do Regulamento do Uso da Terra Urbana, estando a primeira posição implícita na proposta inicial e a segunda posição na última proposta.

Duas observações pertinentes sobre o regulamento apresentadas por juristas foram a) que o regulamento necessita de basear-se nas realidades sócio-económicas e culturais no que respeita aos costumes, e também nas realidades institucionais, caso contrário não será possível implementá-lo; e b) que o regulamento deve ter um âmbito nacional e basicamente garantir equidade em todas as áreas urbanas e costumes urbanos (que diferem muito), e que para isso o regulamento tem que ser susceptível de ajustamentos ao nível local - e.g através de posturas das autoridades locais.

Em muito poucos casos foi levantada a questão se o título individual da terra conduziria a maior equidade através do mercado, especialmente devido às grandes diferenças de preço nos sectores informal e privado nos mercados de terra. Contudo, quando se discutiu isto, vários entrevistados duvidaram que o Governo estivesse interessado em promover este aspecto - ou se tinha capacidade para fazê-lo nas condições actuais. Foi considerado importante que as organizações da sociedade civil (e possivelmente as ONGs) tivessem um papel a este respeito, mas que isso levaria tempo.

⁶⁶ As razões apresentadas foram os custos da compensação e reabilitação subsequentes, e a impossibilidade de se verificar a "boa fé" e o prazo de dez anos de ocupação. Contudo outros criticaram esta posição considerando que ela está mais relacionada com o conceito de a terra mais valiosa ser atribuída aos grupos mais ricos.

6.2.3 Base de recursos para o desenvolvimento e gestão da terra urbana

A resposta predominante foi que a principal base de recursos para o desenvolvimento urbano tinha que provir da imposição de impostos - principalmente dos impostos sobre a terra, mas também das multas pelo uso impróprio da terra etc. A maior parte dos entrevistados consideraram que os impostos actuais estão totalmente ultrapassados e sub-avaliados, e apoiaram um leque maior de impostos sobre o uso da terra - iniciais, anuais, progressivos pelo não uso ou mudança de uso, diferenciados por zona, etc. Contudo, alguns também salientaram ser necessário fornecer primeiro um serviço e depois cobrar impostos, uma vez que a cultura de pagamento do imposto é muito fraca em Moçambique, como é fraca também a vontade política de o aplicar. Pensava-se contudo existir um fundo de impostos potenciais mas ainda não cobrados - principalmente nas áreas com elevados rendimentos bem como em outros serviços municipais.

Outras observações pertinentes sobre os impostos incluíram o facto de ser necessário capital inicial para o investimento, e que os impostos não cobririam a recuperação dos custos do investimento, ficando assim o desenvolvimento urbano dependente da angariação de capital - quer directamente dos investidores privados, através de títulos, ou do governo central e/ou financiamento das agências internacionais; que seria necessário encontrar mecanismos administrativos para "amarrar" as receitas dos impostos sobre a terra para garantir o seu reinvestimento no desenvolvimento urbano; e que haveria limites na aplicação de impostos dados os níveis tão elevados de pobreza urbana.

No que respeita à base legal, houve duas posições. Uma que considera que as recentes leis sobre as autarquias permitem um vasto leque de tributação mas que não existe vontade política para aplicar impostos. A outra entende que o governo central tem ainda que aprovar a regulamentação da lei sobre as autarquias. Isto permitiria novas formas de impostos ao nível municipal. Mas em geral os entrevistados consideraram que o principal obstáculo à maior eficiência na aplicação de impostos sobre a terra é a vontade política.

Nenhum dos entrevistados tinha contemplado a tributação do aumento do valor da terra, embora todos estivessem conscientes do seu potencial. A maior parte contudo era de opinião que isto seria ainda mais difícil de implementar do que a tributação básica da terra, que necessita ainda de ser actualizada. Mas manifestaram interesse em que se estudasse esta possibilidade. Outros entrevistados salientaram que um imposto sobre o "beneficiamento" da terra poderia ser aplicado legalmente no âmbito das novas leis sobre as autarquias, e que tinha sido aplicado no período colonial (embora nunca fosse actualizado), mas exigiria a determinação do valor da terra. Um dos entrevistados levantou a hipótese de se aplicarem formas de impostos sobre o "benefício do planeamento" como sendo talvez mais fácil de implementar, embora com uma natureza pontual e ligados a novos investimentos económicos.

6.2.4 Tendências prováveis

A maior parte das respostas considera que as tendências actuais irão provavelmente continuar, pelo menos a curto prazo. Isto significa que o sector privado entrará em maior conflito com o sector informal, e que o Estado continuará a apoiar esta situação através do desenvolvimento pontual nas áreas de expansão urbana utilizadas para reassentamento da população que vivia anteriormente em áreas informais. Esta opinião baseou-se na constatação de que o governo local está interessado em beneficiar cada vez mais dos valores mais elevados da terra, e para o conseguir tenderá a fazer atribuições selectivas a parceiros privados. Alguns acham que esta tendência cada vez mais fará parte dos projectos de desenvolvimento macro-regionais sobre os quais o governo local não tem praticamente qualquer influência.

Embora alguns elementos no Governo fossem da opinião que a autoridade local poderia reduzir os efeitos do mercado informal através da melhor gestão da terra, a maioria pensa que as tendências no mercado informal, de densificação e comercialização da terra (incluindo a terra periférica) continuarão, em detrimento dos mais vulneráveis, devido à estratificação social espacial. Sem uma sociedade civil mais forte pouco se pode fazer para contrariar estas tendências. Os programas

sociais de habitação apoiados pelo Estado foram considerados como sendo de âmbito limitado, mesmo se re-orientados para subsidiar a ocupação da terra em vez da construção de habitação - porque seriam afectados pelos problemas de oferta da terra em Maputo. A única solução para este problema seria o planeamento da cidade e estratégias de desenvolvimento urbano ao nível metropolitano.

6.2.5 Papéis dos principais actores

Governo central

O principal papel do governo central é a promoção de legislação clara e pragmática, com regulamentos relevantes sobre o uso e planeamento da terra urbana e sobre as autarquias, a administração local, e a tributação. Existem sérios problemas devido às lacunas legais, incluindo no que respeita às actividades do mercado da terra e à planificação - bem como ao macro-planeamento como por exemplo o planeamento metropolitano e regional.

O governo central também precisa de uma melhor coordenação entre os vários sectores, e de clarificar o seu papel no apoio às autarquias. Este apoio tem que ser económico e técnico bem como regulador. Contudo, o Estado quer minimizar a regulamentação para permitir maior actividade do mercado, embora aceite que tem também um papel no desenvolvimento de programas sociais e na criação de mecanismos para os financiar. Não está claro como estas posições serão harmonizadas.

Embora o governo central tenha um papel importante na macro-planificação, isto não deve excluir o envolvimento adequado do governo local, dado que as decisões tomadas ao nível da macro-planificação têm um grande impacto ao nível local.

Governo local

O governo local é o actor chave no desenvolvimento urbano, onde o seu papel deverá ser o de regular a actividade e o investimento do sector privado, e promover o investimento para aliviar os problemas sociais. Contudo tem que haver vontade política para garantir que o governo local actue de maneira transparente e responsável. As principais actividades do governo local no que respeita à terra urbana são o planeamento urbano, a atribuição e gestão da terra, e a aplicação de impostos. A capacidade do governo local em todas estas áreas é muito fraca e ele necessita de assistência económica e técnica específica para alterar esta situação. São possíveis parcerias com o sector privado mas estas tenderão a favorecer os mais ricos. É também necessário que o governo local tenha maior sensibilidade em relação ao grosso da população urbana, e crie/participe em mecanismos que conduzam a este objectivo. As parcerias com as ONGs podem ajudar, mas o governo local deve também clarificar o papel da administração local relativamente ao governo local e às comunidades/residentes na questão da gestão da terra.

Sector Privado

O sector privado é uma fonte importante de investimento no desenvolvimento urbano - seja directamente em benefício dos grupos de altos rendimentos, seja indirectamente através da tributação e dos programas sociais estatais. Levará muito tempo até que o sector privado possa funcionar para os grupos de baixos rendimentos. O sector privado poderia entrar em 'joint ventures' com o governo local quando houvesse uma vantagem visível.

Organizações não governamentais

As ONGs deveriam desempenhar um papel no reforço da sociedade civil e apoiar o fornecimento de serviços urbanos básicos para os pobres, bem como facultar ajuda humanitária. Até agora o seu envolvimento no sector urbano foi limitado, e nenhuma ONG trabalhou ainda em questões da terra urbana, embora muitas trabalhem em questões da terra rural. As ONGs poderão ter um papel útil no desenvolvimento de projectos pilotos para testar mecanismos e fomentar a organização local, bem como na capacitação - das comunidades e do governo local/administração local.

Organizações Comunitárias

Estas quase não existem, mas são necessárias para garantir direitos sobre a terra para a maioria. O papel do Estado é de apoiar/incentivar a criação destas organizações, bem como criar ligações ao

nível local com a administração governamental, incluindo a gestão da terra ao nível local. Além disso, há necessidade de educação cívica sobre os direitos sobre a terra, sobre os mercados e sobre a gestão da terra.

7 Investigação sobre o mercado informal/pobreza urbana - resultados

Os resultados da investigação sobre os mecanismos do mercado informal da terra e as relações entre eles e a pobreza urbana são os seguintes.

7.1 Polana Caniço

7.1.1 Mecanismos de acesso à terra

Todo o acesso à terra teve lugar através de mecanismos informais: 3 talhões pertencentes a proprietários coloniais antes da independência, 6 atribuídos através das estruturas administrativas locais e 6 comprados.

A terra atribuída pelos proprietários coloniais envolvia geralmente um pequeno pagamento mas poucos direitos e nenhuma documentação. Os ocupantes eram frequentemente imigrantes da primeira geração à cidade, e num dos casos isto aconteceu há mais de 50 anos. Naquele tempo esta forma de ocupação era rara e antes da independência, quando começaram os planos de desenvolvimento da terra, houve uma tentativa de transferir os ocupantes.

As atribuições mais antigas pelas estruturas locais remontam a cerca de 23 anos e as mais recentes datam de há 5 anos, embora a maioria seja de 16/17 anos, quando a área estava a ser melhorada e desenvolvida como uma área de absorção da população excedentária do projecto da Maxaquene. Não há indicação de que tenham sido feitos pagamentos, embora haja dúvidas no caso mais recente em que um espaço aberto público foi sub-dividido. Geralmente os donos de talhões eram apresentados à "estrutura" local por um membro da família ou alguém que os conhecesse. As atribuições envolviam poucos documentos, embora por vezes fosse passada uma declaração (num dos casos foi paga). Existe apenas um caso de transferência para a área devido à guerra.

A compra do talhão geralmente fazia parte da compra de uma casa, normalmente de caniço, onde o comprador morava inicialmente, embora em todos os casos a casa tenha sido melhorada com blocos ou tijolos. As compras mais antigas datam de há 18 anos, mas as últimas foram efectuadas há 2-3 anos. Os valores variavam consideravelmente, mas eram geralmente múltiplos do rendimento mensal. A compra era muitas vezes feita por um conhecido do comprador e testemunhada pela estrutura local (gratuitamente, pelo que foi possível averiguar) para dar maior segurança. Os vendedores muitas vezes estavam a regressar às províncias de origem ou iam trabalhar na África do Sul. Alguns compradores estavam a mudar-se da "cidade de cimento" e alguns da zona costeira mais abaixo, onde receberam dos novos empreendimentos uma compensação para se mudarem. A compra mais recente é de um talhão subdividido. As compras recentes não são geralmente testemunhadas pelas estruturas locais.

Não existe nenhum caso de arrendamento da terra.

7.1.2 Aproveitamento dos talhões

A maioria dos talhões atribuídos pelos proprietários coloniais e estruturas locais não tinham nenhum aproveitamento anterior, e alguns situavam-se em reservas de terra. Os talhões comprados tinham geralmente uma estrutura de habitação temporária, que era o objecto da venda (excepto num caso recente de sub-divisão e venda da terra). A maior parte dos proprietários de talhões plantaram sebes e árvores. Os residentes mais antigos declararam que tinham inicialmente uma área muito

Mercados de terras urbanas no Moçambique pós-socialismo

Seu impacto sobre a população vulnerável: alternativas para melhorar o acesso à terra e o processo de desenvolvimento urbano

Projecto de pesquisa-acção nas áreas peri-urbanas de Maputo

Paul Jenkins

maior onde cultivavam alimentos, mas que ela foi reduzida principalmente devido a atribuições pelas estruturas locais sem compensação ou pagamento. Os talhões são geralmente muito pequenos, com uma média de 213 m² e variando de 144 a 418 m². Alguns residentes mais antigos cederam parte dos seus talhões ou têm membros da família alargada a viver em parte do talhão. As mudanças no agregado familiar são em regra naturais, nascimentos e falecimentos, embora sejam frequentes as famílias alargadas - geralmente irmão/irmã e/ou a sua família.

A capacidade de aproveitamento do talhão para habitação varia, sendo em 3 casos muito fraca, em 5 casos fraca, em 4 razoável e em 3 alta. A maior parte dos residentes declarou estar muito interessada em investir para o futuro (especialmente para os seus filhos) mas que o grande obstáculo eram as dificuldades financeiras. Ver mais à frente sobre o tipo de casas.

7.1.3 Atitudes em relação à terra

Em geral o sentimento de segurança relativamente à posse era muito forte; todos, excepto 4, declararam ter um forte sentimento de segurança (desconhece-se a posição de 1). O sentimento de segurança baseava-se geralmente na estrutura administrativa local (5 casos), e também na residência prolongada (3 casos) e "somos todos os mesmos" (2 casos). Aqueles a quem tinha sido atribuída terra pela estrutura local declararam ter alguma documentação (normalmente uma "declaração"). Alguns compradores tinham um contrato de venda (por vezes testemunhada pela estrutura local). Muitos não tinham documentos. As razões da insegurança relacionavam-se com a ameaça de erosão (embora algumas famílias perto das zonas de erosão também se sentissem seguras) onde os proprietários de talhões esperavam ter a possibilidade de transferência. Isto aconteceu principalmente na escarpa. Num caso o dono do talhão sabia que estava a ocupar a parte reservada para a estrada mas aguardava pela compensação. Ele já tinha recebido compensação para se transferir para esse local.

No que respeita à possível alienação da terra, em todos os casos o talhão era considerado como um investimento para uso da família, e apenas em dois casos como um possível investimento com valor de troca (i.e. para ser vendido ou arrendado).

A atitude prevalecente em relação à terra explica-se por ela estar relativamente bem localizada no que respeita ao equipamento social e oportunidades de emprego (9 casos) e o tempo de residência (2 casos). Em 3 dos 4 casos inseguros não se via qualquer vantagem em permanecerem na área (embora tivessem declarado não ter capacidade para mudar).

7.1.4 Natureza da pobreza urbana

Os níveis de pobreza eram altos, com 2 casos classificados como indigentes, 5 de pobreza absoluta, 6 pobres e 2 não pobres. É significativo que os indigentes eram residentes de longa data (embora nem todos os que residiam há muito tempo fossem indigentes) e os não pobres eram moradores recentes (que compraram talhões, embora nem todos os que compraram talhões fossem não pobres). O índice de dependência era elevada em quase todos os agregados - superior a 3 em 11 casos, e superior a 6 em 4 casos. Isto devia-se à grande dimensão das famílias e às famílias alargadas (10 casos, sendo o outro um grupo de homens). Havia apenas quatro famílias nucleares.

Recursos humanos

O grau de sub-emprego entre os adultos economicamente activos não era muito elevado. Poucos trabalhavam na agricultura (apenas alguns agregados familiares tinham acesso a uma machamba - que se situava fora da cidade e longe da zona costeira). Um número relativamente grande de crianças em idade escolar frequentava a escola, embora nalgumas famílias o custo constituísse uma limitante.

Recursos económicos

O baixo nível de habilidades determinou empregos com baixos rendimentos, principalmente - mas não exclusivamente - no sector informal. As poupanças eram poucas, apenas duas pessoas tinham

Mercados de terras urbanas no Moçambique pós-socialismo

Seu impacto sobre a população vulnerável: alternativas para melhorar o acesso à terra e o processo de desenvolvimento urbano

Projecto de pesquisa-acção nas áreas peri-urbanas de Maputo

Paul Jenkins

contas bancárias (uma delas declarou que já não fazia poupanças). Outros disseram que tinham desistido das suas contas bancárias por que não tinham a possibilidade de poupar. Cerca de 1 em cada 5 agregados tem membros envolvidos em grupos de poupança mútua, embora a maioria declarasse que os seus rendimentos só conseguiam cobrir as despesas com a alimentação. Os bens do agregado estavam geralmente em conformidade com os níveis económicos globais - de muito baixos até baixos na maioria dos casos, e razoáveis apenas em alguns casos de não pobres. Os agregados indigentes não possuíam praticamente nenhum bem (e.g. não tinham cadeiras).

Recursos físicos

A situação geral no bairro é razoável, comparada com a de muitos outros bairros na área peri-urbana vizinha da cidade. As áreas inquiridas geralmente têm escolas primárias e postos de saúde próximos, bem como acesso a escolas secundárias e hospitais não muito distantes. As áreas de recreio contudo eram muito poucas. A água é geralmente comprada aos que têm água canalizada, sendo poucos os entrevistados que tinham água no seu talhão. Poucos entrevistados tinham energia eléctrica e a maioria usa carvão e petróleo para cozinhar (mesmo os que têm electricidade). A área é considerada relativamente segura e as pessoas geralmente têm boas relações de vizinhança, mas existem problemas ambientais de erosão e recolha do lixo (o lixo é muitas vezes despejado nas linhas da erosão). O transporte público é limitado à estrada principal (Avenida Vladimir Lenine), bastante distante para muitos dos entrevistados, porque a Avenida J. Nyerere foi cortada pelas linhas da erosão. Muitos dos que trabalham na cidade vão a pé para o serviço. Esta é a razão porque consideram vantajoso residir na área - a sua localização.

Os donos dos talhões fizeram o seu aproveitamento consoante a sua situação económica, variando de uma construção de caniço muito pequena, até construções maiores de tijolo ou blocos (geralmente por fases). Algumas casas estão em construção, geralmente com uma parte a ser utilizada, e muitas estão incompletas há já algum tempo (especialmente as janelas, que são frequentemente tapadas). A maior parte dos donos de talhões plantaram uma sebe e árvores no talhão (que são geralmente demasiado pequenos para produção de alimentos). As casas são geralmente muito pequenas em relação ao tamanho do agregado familiar, e o nível de manutenção é muito baixo. As dependências (cozinha, casa de banho, latrina) são muito básicas (uma família indigente residente há muito tempo não tinha latrina).

Recursos sócio-culturais

A tendência é procurar assistência junto dos familiares no bairro (se os houver) ou na cidade, embora os vizinhos possam atender a pequenas necessidades imediatas. Contudo, os indigentes têm dificuldade em conseguir ajuda porque não podem reciprocamente. Os laços com familiares nas províncias são geralmente fracos e não entram como componente regular da estratégia de sobrevivência. Embora a maioria das famílias sejam membros de alguma das muitas igrejas, estas geralmente não prestam assistência material. Não existem casos de filiação em outras associações.

Recursos legais-políticos

O nível de conhecimentos legais/políticos é muito baixo, só poucos conhecem os direitos legais sobre a terra (houve 1 excepção), e embora todos os eleitores tenham declarado ter votado nas eleições gerais, muitos não votaram nas eleições locais. O sentimento de ligação com o município é muito fraco, mas com as "estruturas" locais ainda é importante - ver em cima no que respeita à terra. Os que vivem perto dos vales da erosão acham que o município tem a responsabilidade de resolver a situação e melhorar a estrada de acesso (alguns residentes também mencionaram a água e o lixo). Alguns esperam ser transferidos, tal como aconteceu com os vizinhos (embora não lhes tenham dito que isto será feito).

7.1.5 Avaliação geral da pobreza em relação à terra e à habitação

Recursos humanos e económicos

Na actual situação económica, em que é difícil conseguir emprego (formal e informal), é natural que os níveis de dependência continuem altos; existem poucas possibilidades de promover mais trabalho como um recurso do agregado familiar, ou de melhorar a qualidade da sua aplicação e o seu

rendimento. Talvez com o tempo o aumento da escolarização permita alcançar este objectivo - se a economia crescer e houver uma maior absorção dos que completam os seus estudos.

Recursos sócio-culturais e legais-políticos

Estes recursos são em geral fracos ou muito fracos, e os recursos sócio-culturais correm o risco de enfraquecerem ainda mais para os mais vulneráveis. O nível de organização comunitária é muito baixo apesar das relações de "boa vizinhança". A percepção sobre a governação - representada pelo Estado e pela autoridade local - é muito fraca. As estruturas locais têm contudo um papel muito importante a desempenhar, mas este papel está a desgastar-se.

Recursos físicos

O investimento físico representa uma grande proporção do investimento total do agregado familiar, e constitui um recurso muito importante para a família. Contudo, a compreensão dos direitos sobre a terra é muito fraca, e a dependência em relação às estruturas administrativas informais quanto à segurança da terra é quase total.

A localização é outro recurso muito importante, porque o bairro está bem localizado e tem relativamente muito equipamento social, e menos problemas ambientais do que algumas outras áreas peri-urbanas interiores. O problema da drenagem da estrada e da erosão é evidentemente uma excepção e ainda ameaça muitas famílias.

Em geral qualquer transferência para fora da área é uma ameaça potencial às estratégias destas famílias, que são muito frágeis e não têm capacidade para fazer face a uma mudança muito repentina. Esta ameaça é compensada em alguns casos pela ameaça de perderem tudo o que possuem através da erosão. Estas famílias estão à espera de serem transferidas, embora muito poucas aceitem fazê-lo voluntariamente.

7.2 Laulane/Mahotas

7.2.1 Mecanismos de acesso à terra

Embora a maioria dos talhões na amostra se localizassem dentro ou perto das áreas de "urbanização básica" ordenadas pelo Conselho Municipal, em 8 dos casos o acesso à terra foi feito através de mecanismos informais, dos quais 1 antes da independência através das autoridades tradicionais, 2 atribuídos a nível local (possivelmente pagos) e outros 5 comprados. Num dos casos a casa está arrendada informalmente. Nos outros 7 casos o talhão foi concedido formalmente pelo Conselho Municipal ao ocupante, que em 1 caso o cedeu temporariamente a outro membro da família.

A terra atribuída pelas autoridades tradicionais (régulos) normalmente não implica pagamento, mas também não é acompanhada de documentação. Os residentes antigos receberam mais do que 1 talhão quando o Conselho Municipal demarcou as áreas para habitação, mas os talhões adicionais foram muitas vezes vendidos ou cedidos e os beneficiários ficaram com um talhão, onde vivem frequentemente com as famílias alargadas.⁶⁷ As atribuições a nível local datam do tempo em que a área foi demarcada, quando pelo menos 1 talhão foi atribuído informalmente por um empregado do Conselho Municipal na área. Outro foi atribuído mais recentemente (1995) pelo Administrador do Distrito (possivelmente mediante pagamento) - anteriormente era uma reserva para espaço aberto.

A compra do talhão era geralmente parte integrante da compra de uma casa, normalmente de caniço. Esta casa era inicialmente habitada, embora em todos os casos ela tenha sido melhorada com blocos ou tijolos. As compras datam de há 8 anos, embora metade tenham sido efectuadas nos últimos três anos. Os valores variam muito, nalguns casos foi um "preço de amigo", noutros casos foi um múltiplo do rendimento mensal. O vendedor era muitas vezes alguém conhecido do

⁶⁷ A razão porque inicialmente se alocavam talhões adicionais era a título de compensação pela perda da terra, e também para proporcionar habitação aos membros adicionais da família.

comprador e geralmente a transacção não era testemunhada pelas estruturas locais. Os vendedores eram frequentemente os agregados familiares que tinham recebido mais do que um talhão, embora em 1 caso o vendedor tenha mudado para uma zona de expansão mais periférica. Num dos casos o vendedor foi a família do anterior régulo cuja terra estava titulada e que a demarcação formal tinha respeitado - mais tarde a família começou a sub-dividi-la informalmente (com a ajuda de topógrafos do Conselho Municipal nos fins de semana). Noutro caso uma parte de um talhão comprado foi vendido a outro membro da família para ajudar a financiar a compra. Os compradores estavam por vezes a mudar da cidade de cimento ou (mais frequentemente) a mudar da casa de outro membro da família - i.e. a constituir a sua própria família nuclear.

Há um exemplo de arrendamento informal da casa, sem direitos. As condições da habitação eram muito básicas, mas a família teve dificuldade em encontrar casa para arrendar (o que demonstra a oferta limitada de habitação para arrendamento).

Dos 15 talhões estudados, 12 tinham sido demarcados pelo Conselho Municipal⁶⁸. Dos 12 demarcados formalmente, 1 tinha sido atribuído não oficialmente (ver em cima); em 3 casos era um talhão adicional, que foi vendido, e num outro caso foi construída e arrendada uma casa num talhão adicional. Todos os restantes 7 casos continuaram ocupados pelo donos do talhão, embora num caso a casa tenha sido cedida a um membro da família para cuidar dela temporariamente, sem pagamento de renda.

7.2.2 Aproveitamento do talhão

Na maioria dos talhões atribuídos pelas autoridades tradicionais, estruturas locais e Conselho Municipal não houve aproveitamento anterior, embora em 2 casos já existisse uma casa construída antes da independência (num destes casos numa área reservada para a estrada). Os talhões comprados tinham geralmente uma casa temporária, que foi o objecto da venda (excepto num caso recente). A maioria dos donos dos talhões plantaram sebes e árvores ou começaram a murar o talhão. Alguns moradores mais antigos declararam que tinham inicialmente uma área maior onde cultivavam alimentos mas que ela foi reduzida - principalmente pelo Conselho Municipal quando fez a demarcação, tendo eles recebido outros talhões como compensação. Os talhões são geralmente bastante grandes, com uma média de 431 m², e variando de 250 m² a 600 m² (os talhões do Conselho Municipal eram de 250 m² e 450 m², dependendo da zona). Alguns moradores cederam parte dos seus talhões ou têm membros da família alargada a viver em parte do talhão. As principais mudanças no agregado familiar são mudanças naturais como nascimentos e falecimentos, embora sejam frequentes as famílias alargadas, normalmente irmão/irmã ou filhos e as suas famílias.

A capacidade de aproveitamento do talhão para habitação variava, mas numa maneira geral era maior do que na Polana Caniço, sendo muito fraca num caso, fraca em 5, razoável em 8, e grande em 1. A maioria dos residentes manifestaram interesse em investir para o futuro (especialmente para os seus filhos) mas muitos declararam que as dificuldades financeiras eram o principal obstáculo - de um total de 12 casos, a capacidade de investir era fraca em 5 casos e razoável noutros 5. Exceptuavam-se os casos em que a casa/o talhão era arrendado ou cedido ou a família era indigente.

7.2.3 Atitudes em relação à terra

Em geral o sentimento de segurança relativamente à posse era muito forte; todos, excepto 1 que tinha arrendado a casa, declararam ter um forte sentimento de segurança. Este sentimento de segurança baseava-se num documento formal do Conselho Municipal em 7 entre 14 casos, na estrutura administrativa local (2 casos), e também na ideia de que "somos todos os mesmos" (2 casos). Aqueles que receberam terra da estrutura local declararam não ter qualquer documentação,

⁶⁸ Os outros 3 por soldados (?), pelo administrador distrital e pela família do chefe tradicional.

o mesmo acontecendo com os compradores, embora num dos casos o comprador tivesse a esperança de que o vendedor o ajudaria a regularizar o talhão quando quizesse fazê-lo.

No que respeita à possibilidade de alienação, em todos os casos a terra foi considerada como um investimento para uso da família e em nenhum caso como um possível investimento com valor de troca (venda ou arrendamento) - mesmo nos grupos com maiores rendimentos.

A atitude em relação à terra explica-se por ela estar relativamente bem localizada no que respeita a equipamento social e a oportunidades de emprego (9 casos) e pelo tempo de residência (3 casos). Noutro caso era o valor de investimento. (1 arrendatário manifestou-se inseguro e 1 não respondeu).

7.2.4 Natureza da pobreza urbana

Os níveis da pobreza não eram tão altos como no Polana Caniço, sendo 1 caso classificado como de indigência, 2 como de pobreza absoluta, 11 como pobres e 2 como não pobres. Aqui também a família indigente era residente há muito tempo e os não pobres eram moradores recentes (que compraram o talhão ou a quem ele foi cedido). O índice de dependência era relativamente baixa na maior parte dos agregados familiares - apenas superior a 3 em 4 casos, e superior a 6 em 1 caso. O tamanho das famílias era geralmente pequeno, embora algumas fossem famílias alargadas (6 casos).

Recursos humanos

Havia relativamente pouco sub-emprego entre os adultos economicamente activos, e alguns praticavam a agricultura (algumas machambas situavam-se fora da cidade). Um número relativamente grande de crianças em idade escolar frequentava a escola, embora nalgumas famílias o custo constituísse uma limitante (9 em 15 casos).

Recursos económicos

Muitas pessoas tinham um emprego com salário baixo no sector formal (professores, polícias, empregados nas lojas, etc), e havia uma grande actividade informal (por vezes adicional). Constatou-se uma excepção digna de registo (que poderá indicar o começo da "aristocratização" da área)⁶⁹. O nível de poupanças era baixo, apenas quatro pessoas tinham contas bancárias (uma declarou que já não fazia poupanças e a outra que tinha duas contas bancárias). Cerca de 1 em cada 3 agregados têm membros envolvidos em grupos de poupança mútua, embora outros declarassem que os seus rendimentos só cobrem a alimentação. As poupanças são frequentemente investidas na melhoria da casa. Os bens da casa estavam geralmente em conformidade com os níveis económicos globais, sendo baixos na maioria dos casos e razoáveis apenas nalguns casos de não pobres. Tal como nos outros bairros, as famílias mais pobres não tinham praticamente nenhuns bens na casa.

Recursos físicos

A situação física global destes bairros varia porque eles cobrem uma grande área, mas pode comparar-se com a situação de muitos outros bairros na área peri-urbana vizinha da cidade, embora haja menos equipamento social na parte norte. As áreas estudadas geralmente têm acesso a escolas primárias e postos de saúde próximos, embora as escolas secundárias e hospitais se situem muito longe. Contudo, algumas destas facilidades são privadas e por isso caras, e por essa razão não são usadas pelas famílias mais pobres. As áreas de recreio são muito poucas. Não existe uma rede de água canalizada; a água é geralmente comprada aos que têm furos, embora existam alguns furos públicos com bombas manuais (a água destes furos é também paga). Embora exista energia eléctrica na área, poucos dos entrevistados tinham ligação eléctrica e a maioria usa carvão, petróleo e/ou lenha para cozinhar (mesmo os que têm electricidade - um dos quais utiliza gás). A área é considerada relativamente segura e as pessoas têm boas relações de vizinhança. Existem alguns problemas de erosão e o lixo é geralmente queimado ou enterrado no talhão. O transporte público é

⁶⁹ Como se explica na metodologia, não foram seleccionados para o inquérito os agregados familiares não pobres, embora existissem certamente muitos mais nesta zona focal.

Mercados de terras urbanas no Moçambique pós-socialismo

Seu impacto sobre a população vulnerável: alternativas para melhorar o acesso à terra e o processo de desenvolvimento urbano
Projecto de pesquisa-ação nas áreas peri-urbanas de Maputo
Paul Jenkins

limitado geralmente à estrada principal (Av. J. Nyerere) que se situa longe do lugar onde vivem muitos dos entrevistados, embora o "chapa 100" também chegue ao centro das Mahotas. Poucos vão a pé para o emprego, a não ser quando este se situa no local - a maioria dos trabalhadores no sector formal utiliza o "chapa 100" para chegar aos lugares de trabalho no centro da cidade.

Os donos em geral aproveitaram os seus talhões consoante as suas disponibilidades económicas, desde uma casa pequena de caniço até uma construção maior com blocos ou tijolos, que são a maioria das casas. Todas, excepto a casa de um indigente, tinham pelo menos uma estrutura de blocos ou tijolos. Muitas casas estão em construção, geralmente com uma parte a ser utilizada, e muitas estão incompletas há já algum tempo (especialmente as janelas, que são frequentemente tapadas). O nível de manutenção é muito baixo. A maior parte dos donos dos talhões plantaram uma sebe e árvores no talhão, alguns dos quais são suficientemente grandes para permitir a produção de alimentos. O tamanho das casas era razoável relativamente ao tamanho do agregado, excepto em poucos casos. As dependências (cozinha, casa de banho, latrina) são geralmente muito rudimentares (apenas uma latrina melhorada).

Recursos sócio-culturais

A tendência é procurar assistência junto dos parentes que vivem noutras partes da cidade, embora os vizinhos possam atender a pequenas necessidades imediatas. Alguns têm laços relativamente fortes com os seus familiares nas províncias, embora o recurso a eles não constitua normalmente parte da estratégia do agregado familiar. Mas algumas famílias estão espalhadas em agregados nas zonas rurais, e algumas têm membros na África do Sul e Swazilandia. Embora a maioria das famílias sejam membros de alguma das muitas igrejas, estas geralmente não prestam assistência material (com algumas excepções). Não existem casos de filiação em outras associações.

Recursos legais-políticos

O nível de conhecimentos legais/políticos é muito baixo, embora se verificasse uma compreensão ligeiramente melhor dos direitos legais sobre a terra. Embora todos os eleitores tenham declarado ter votado nas eleições gerais, muitos não votaram nas eleições locais. O sentimento de ligação com o município é muito fraco, mas com as estruturas locais ainda é relativamente importante. Os melhoramentos mais desejados são o abastecimento de água e estradas de acesso, a seguir aos melhoramentos públicos (e também mais serviços de saúde e educação e talhões para habitação).

7.2.5 Avaliação geral da pobreza em relação à terra e habitação

Recursos humanos e económicos

Em geral as famílias nesta área estabeleceram unidades familiares nucleares ou alargadas consolidadas, com menores índices de dependência e maiores recursos humanos e económicos do que na Polana Caniço. Dado o nível relativamente elevado de transferência (informal) de talhões, e as compras recentes, isto representa provavelmente o estabelecimento de um grupo com maiores rendimentos do que aquele a quem tinham sido inicialmente atribuídos talhões, embora em 50% dos casos de atribuição formal os concessionários originais tenham permanecido - alguns são os mais pobres, que poderão ainda vender e mudar para outro sítio. Assim, enquanto os moradores são em geral pobres, a fragilidade dos recursos humanos e económicos não é tão grande como na Polana Caniço, embora as habilidades sejam poucas e o emprego em geral incerto.

Recursos sócio-culturais e legais-políticos

De uma maneira geral os recursos sócio-culturais são mais fortes do que na Polana Caniço (muito fraco em 1 caso, fraco em 1, razoável em 7 e forte em 6). Assim, apesar de existirem mais famílias nucleares, estes agregados têm laços mais fortes com outros membros da família - mais na cidade do que fora - assim como com os vizinhos. Existe contudo um baixo nível de organização comunitária apesar de as relações de "boa vizinhança" serem muito boas. Os recursos legais-políticos são em geral fracos, assim como as percepções sobre a governação no que respeita ao Estado e à autoridade local. As estruturas locais não têm um papel tão importante no que respeita à

segurança da terra, embora tenham intervindo e pareça estarem a ser solicitadas cada vez mais para intervirem⁷⁰.

Recursos físicos

O investimento físico na habitação continua a representar uma grande proporção do investimento total na habitação e um importante recurso do agregado familiar. A atribuição formal garante até certo ponto a segurança da posse, mas parece que as estruturas informais são mais importantes na resolução dos conflitos.

A localização é outro recurso muito importante, porque o bairro está bem localizado e tem muito equipamento social, e (ainda) relativamente poucos problemas ambientais. As principais preocupações são a água, estradas e transporte.

Embora a transferência para fora da área não constitua uma grande ameaça às estratégias destas famílias, em muitos casos elas moveram-se para esta área para consolidarem a sua base física. Manifestaram um grande desejo de investir, embora nalguns casos tivessem pouca capacidade. Nalguns casos a estratégia do agregado poderá implicar a venda dos seus recursos físicos, o que parece estar a acontecer gradualmente, mas em geral este é um processo informal.

7.3 Magoanine/Zimpeto

7.3.1 Mecanismos de acesso à terra

A maioria dos mecanismos de acesso à terra eram informais, 12 entre 15 casos. O acesso aos 3 outros talhões foi formal, através de transferências - mas sem um documento formal. Os mecanismos informais variavam, sendo 1 de antes da independência pelas autoridades tradicionais, 2 atribuídos a nível local (sem pagamento), três comprados e outros 5 cedidos (pelo menos 2 dos quais foram comprados). Não há casos de arrendamento da casa ou do talhão.

A terra atribuída pelo régulo não implicou pagamento, mas também não houve documentos. Esta ocupação datava de há 30 anos. O ocupante deste grande talhão (localizado numa reserva industrial do Conselho Municipal) gostaria de regularizar a sua situação - ele teve conhecimento desta possibilidade através da rádio (provavelmente na Campanha Terra).

As atribuições pela estrutura local datam de há 20 anos, quando o Grupo Dinamizador efectuou a demarcação informal de uma área. No passado o Conselho Municipal recusou-se a regularizar estas atribuições por se localizarem no corredor dos voos do aeroporto, embora uma família tenha declarado que conseguiu recentemente regularizar a sua situação.

A compra de talhões incidiu geralmente sobre a terra não aproveitada, e teve lugar nos últimos 1-2 anos. Em 2 casos os valores foram de "preço para amigos" e no outro foi um múltiplo do rendimento mensal. Os vendedores eram geralmente pessoas que usavam a terra tradicionalmente para machambas e que decidiram tirar proveito do valor da terra. Num caso o talhão foi comprado a alguém que ia para a África do Sul. A compra foi efectuada muitas vezes por uma pessoa conhecida do comprador e geralmente não foi testemunhada pela estrutura local. Os compradores estavam geralmente a mudar das casas de outros membros da família - i.e. a estabelecerem a sua própria família nuclear.

Não houve nenhum caso de arrendamento informal da casa, mas houve muitos casos de cedência à família e a não familiares. Em 2 casos foi para cuidar do talhão e da construção, sem pagamento mas igualmente sem direitos ou documentos, e portanto muito inseguros. Nos outros 3 casos o talhão foi cedido por pessoas que tradicionalmente cultivavam a terra nas machambas - tanto

⁷⁰ É significativo que numa reunião com o administrador do distrito urbano ele tenha dito que estava a ser cada vez mais solicitado para intervir em conflitos de terra - principalmente relacionados com a venda da terra e entre membros das famílias.

quanto se sabe não foi feito nenhum pagamento, e daí a distinção relativamente às vendas, referida em cima.

Dos três casos de realojamento, 2 resultaram das cheias no início de 2000 no "Bairro Novo" da emergência em Magoanine. Ainda estão a ser construídas casas para estes ocupantes, gratuitamente, por organizações de caridade, incluindo ONGs e outras instituições nacionais e internacionais. Os ocupantes não foram informados se lhes seria feita uma atribuição formal e ainda não tinham qualquer documento. Num outro caso o realojamento foi devido à construção da estrada com portagem de Witbank, tendo sido entregue uma nova casa de blocos. Contudo, depois de dois anos de ocupação não tinha sido fornecido nenhum documento. Mas isto não impediu alguns ocupantes de venderem ou arrendarem as suas casas.⁷¹

7.3.2 Aproveitamento do talhão

Os talhões atribuídos pelas autoridades tradicionais, estruturas locais, cedidas ou compradas em regra não tinham beneficiado de aproveitamento anterior, e muitos eram utilizados para machambas. A maior parte dos donos dos talhões plantou sebes e árvores ou murou o talhão - algumas destas acções são muito recentes. Muitos ainda utilizam a terra para machambas. Os talhões são geralmente grandes, com uma média de 788 m² e variam de 450 a 2.400 m². As mudanças no agregado familiar são geralmente naturais, nascimentos e falecimentos, embora as famílias alargadas sejam frequentes - geralmente irmão/irmã e/ou a sua família.

A capacidade de aproveitamento do talhão para habitação não variava muito, e era geralmente mais fraca do que nas zonas focais anteriores, sendo em 2 casos muito fraca e em 3 fraca. Contudo a maior parte dos residentes declarou estar muito interessada em investir para o futuro (especialmente para os seus filhos) mas que o grande obstáculo eram as dificuldades financeiras.

7.3.3 Atitudes em relação à terra

O sentimento geral de segurança da posse é fraco - 5 declararam estar inseguros, incluindo 2 a quem o talhão fora cedido temporariamente para cuidar dele, e um agregado a quem tinha sido atribuído o talhão "a título provisório" (em 1987!) como refugiados de guerra, e ainda 2 que tinham perdido a terra da machamba devido à demarcação pelo Conselho Municipal ou tinham sido anteriormente transferidos doutro local. Dos outros casos reveladores de algum sentimento de segurança, 5 queriam regularizar a sua situação - incluindo casos de cedência pela família, e de venda. A base para a segurança em três casos foi a transferência, embora não tivesse sido fornecida (ainda) nenhuma documentação. Num outro caso o sentimento de segurança baseava-se no tempo de ocupação, embora esta família tenha também regularizado a sua situação (apesar de o talhão se encontrar no corredor dos voos).

No que respeita à possibilidade de alienação, em todos os casos a terra foi vista como um investimento para uso da família e em nenhum caso como um possível investimento com valor de troca (venda ou arrendamento).

A atitude prevalecente em relação à terra explica-se pelas suas características (boa, segura, arejada, sem inundações - 6 casos), e pelo tempo de residência (3 casos). Em outros 2 casos era o valor do investimento e em 2 casos a localização para os agregados que tinham fontes de rendimento perto (1 não respondeu).

7.3.4 Natureza da pobreza urbana

⁷¹ Um entrevistado disse que alguns dos seus vizinhos tinham vendido as suas casas, optando por mudarem para mais perto do centro da cidade. Uma nova agência imobiliária local até estabeleceu um escritório no bairro para servir os seus clientes e declarou que nos últimos dois anos tinha vendido 8 casas e alugado outras 4 em nome dos proprietários e beneficiários da transferência.

Mercados de terras urbanas no Moçambique pós-socialismo

Seu impacto sobre a população vulnerável: alternativas para melhorar o acesso à terra e o processo de desenvolvimento urbano

Projecto de pesquisa-acção nas áreas peri-urbanas de Maputo

Paul Jenkins

Os níveis de pobreza eram mais altos do que em qualquer das anteriores zonas focais, com 3 casos classificados como de indigência, 6 como de pobreza absoluta, 6 como pobres e nenhum não pobre⁷². O agregado indigente incluía um antigo residente e famílias a quem o talhão tinha sido cedido temporariamente, bem como um agregado que também tinha membros numa área rural. O índice de dependência variava muito - superior a 3 em 7 casos, maior ou igual a 6 em 4 casos, mas inferior a 3 nos outros 8 casos. Nos últimos casos as famílias eram pequenas, enquanto na maioria dos primeiros casos eram famílias alargadas (7 em 15 casos).

Recursos humanos

Havia bastante sub-emprego no seio dos adultos economicamente activos, e um maior envolvimento na agricultura (algumas das machambas situavam-se fora da cidade). Um número razoável de crianças em idade escolar frequentava a escola, embora em muitos agregados as crianças ainda não estivessem em idade escolar.

Recursos económicos

Além da agricultura, algumas pessoas tinham empregos com salários baixos no sector formal (guardas, pessoal de limpeza, etc), e havia muita actividade informal (principalmente no comércio). O nível de poupanças era muito baixo e ninguém tinha uma conta bancária. Cerca de um em três agregados tinha membros que participaram em grupos de poupança mútua, embora a maioria declarasse que o rendimento cobria apenas a alimentação. Os bens do agregado reflectiam os níveis económicos em geral, sendo na maioria dos casos muito baixos ou baixos. Aqui também as famílias mais pobres não tinham praticamente quaisquer bens.

Recursos físicos

A situação física nestes bairros é variável, dado que eles abrangem uma área muito grande, mas é mais pobre do que nos outros bairros da área peri-urbana interior da cidade, sem equipamento social na maior parte da zona norte. Três das quatro áreas estudadas têm acesso a escolas primárias próximas, mas os postos de saúde estão distantes e as escolas secundárias e hospitais muito mais longe. As áreas de recreio são muito poucas. Não existe uma rede de água canalizada, e a água é geralmente comprada aos que têm um furo, embora tenham sido abertos alguns furos com bombas manuais nas novas zonas de expansão (esta água é também paga). Só a nova área de reassentamento de emergência está a ser electrificada, mas nenhum dos entrevistados tinha ligações à rede de energia - a maioria usa carvão, petróleo e/ou lenha para cozinhar (os mais pobres usam lenha, que ainda conseguem apanhar no mato). O sentimento de segurança nessas áreas variava, alguns consideravam que não são muito seguras por que estão bastante subdesenvolvidas. As pessoas geralmente têm boas relações com os vizinhos. Não há problemas de drenagem⁷³ ou erosão e o lixo é geralmente queimado ou enterrado no talhão. O transporte público é geralmente limitado à estrada principal (Estrada Nacional Nº 1) bastante distante para alguns dos entrevistados, embora passe também pelo centro da área de reassentamento de emergência. Alguns vão para o trabalho a pé, a não ser quando este se situa no local - a maioria dos trabalhadores no sector formal usam o "chapa 100" para chegarem aos serviços.

Os donos dos talhões têm ainda que desenvolvê-los, dado que muitas das ocupações são bastante recentes (11 entre 15 nos últimos três anos, sendo 7 no ano transacto). Esse aproveitamento varia de uma construção pequena em caniço até à construção com blocos, que são a minoria - a maior parte das construções são ainda de caniço, e a manutenção das construções mais antigas é fraca. A maior parte dos donos dos talhões plantaram uma sebe e árvores no talhão e a maioria são suficientemente grandes para alguma produção de alimentos. A estrutura das casas era muito pequena em relação ao tamanho dos agregados, excepto nalguns casos de famílias nucleares

⁷² É importante notar mais uma vez que o inquérito definia como alvo os pobres urbanos. Contudo, embora se tenha verificado a consolidação da habitação pelos não pobres na área do "Zimpeto Velho" do Conselho Municipal - implicando provavelmente a "aristocratização" pelos grupos mais ricos - isto não aconteceu nas áreas periféricas mais recentes.

⁷³ Muito embora a drenagem de algumas áreas baixas de Magoanine já constitua um problema; este é susceptível de se agravar com mais pessoas a habitarem a zona.

Mercados de terras urbanas no Moçambique pós-socialismo

Seu impacto sobre a população vulnerável: alternativas para melhorar o acesso à terra e o processo de desenvolvimento urbano

Projecto de pesquisa-acção nas áreas peri-urbanas de Maputo

Paul Jenkins

pequenas. As dependências (cozinha, casa de banho, latrina) eram geralmente muito básicas (só nas casas dos reassentados se encontram latrinas melhoradas).

Recursos sócio-culturais

Os moradores tendem a pedir assistência aos vizinhos para as necessidades imediatas e depois à família noutras partes da cidade. Alguns têm laços bastante fortes com familiares nas províncias, e para alguns isto é uma parte integrante da sua estratégia, com algumas famílias espalhadas em agregados nas áreas rurais. Em geral os laços sócio-culturais eram considerados razoáveis em 6 casos, fortes num caso e fracos nos restantes 8. Embora a maioria das pessoas seja membro de alguma das muitas igrejas, estas geralmente não fornecem apoio material (com algumas excepções). Não há casos de filiação em outras associações.

Recursos legais-políticos

O nível de consciência legal/política é muito baixo. Embora todos os eleitores tenham declarado ter votado nas eleições gerais, muitos não votaram nas eleições locais. A percepção sobre a ligação com o município é muito fraca, tendo 4 declarado não ter opinião sobre o que o município poderia fazer para melhorar o bairro. Por outro lado, as pessoas transferidas mais recentemente sentem que o município não podia fazer mais do que já está a fazer. Nos restantes casos a tendência dividia-se entre melhores serviços (e.g. estradas, água, segurança) e mais talhões. No entanto existia um sentimento muito forte da necessidade de regularizar o acesso informal à terra - já que este aumentou recentemente. As "estruturas" locais parece não terem significado nas áreas mais periféricas.

7.3.5 Avaliação geral da pobreza em relação à terra e à habitação

Recursos humanos e económicos

As famílias nesta área parecem dividir-se entre aquelas que estão a estabelecer novas famílias nucleares com taxas de dependência mais baixas, e aquelas cuja situação exige que sustentem dependentes em famílias alargadas. Os recursos humanos e económicos são em geral menores aqui do que nas duas anteriores zonas focais, apesar de em muitos casos a ocupação ser recente. Isto sugere uma tendência de os pobres urbanos mudarem para as áreas periféricas como as nesta zona. Nas áreas mais antigas parece que a tendência dos donos de talhões com rendimentos mais baixos é de vendê-los para melhorarem a sua situação. Mas as novas áreas não estão tão diferenciadas. Muitos residentes têm poucos recursos humanos e económicos, poucas habilidades e emprego incerto, o que poderia levar à consolidação desta tendência - incluindo pelas famílias transferidas, que poderiam regressar às áreas urbanas interiores, depois de tirarem vantagem monetária dos seus recursos físicos.

Recursos sócio-culturais e legais-políticos

Em geral os recursos sócio-culturais são mais fracos do que em Laulane/Mahotas e há ligações mais fortes com as áreas rurais. Também há mais famílias alargadas mas ainda uma certa dependência dos vizinhos. O nível de organização comunitária é muito baixo apesar de as relações de "boa vizinhança" serem muito boas. Os recursos legais-políticos continuam fracos, e a percepção da governação, representada pelo Estado e a autoridade local, é fraca. No entanto existe um forte sentimento da necessidade de consolidar os direitos sobre a terra visto as ocupações serem recentes e consideradas inseguras em relação à autoridade local.

Recursos físicos

O investimento físico na habitação não é tão grande como nas duas zonas focais anteriores, porque em geral a ocupação é mais recente, ou a pobreza é maior. Contudo representa ainda uma grande parte do investimento total e um recurso importante do agregado familiar. O problema da falta de segurança da propriedade é uma preocupação generalizada e afecta a vontade de investir, embora a capacidade de investimento seja fraca.

O local é um recurso importante para estas áreas, que estão bem localizadas e têm equipamento social relativamente desenvolvido, como em Zimpeto Velho e Magoanine Novo. Não existem contudo

serviços mais avançados (e.g. escolas secundárias e emprego formal). Noutras áreas há uma grande falta de equipamento social e oportunidades de geração de rendimentos.

Embora a transferência para fora da área não seja uma grande ameaça para as estratégias destas famílias, dado que elas já se encontram na periferia, algumas declararam que tinham recebido ameaças de transferência para Marracuene - isto é, completamente fora da cidade. Em muitos casos os agregados mudaram-se especificamente para consolidar a sua base física e manifestaram o desejo de investir, muito embora tenham pouca capacidade e segurança. Nalguns casos a estratégia do agregado pode implicar a venda dos seus recursos físicos, o que neste momento só é possível fazer informalmente - especialmente os que foram reassentados, como aconteceu no anterior bairro de reassentamento em Magoanine Velho. Isto poderá permitir ao agregado aumentar os seus recursos humanos e económicos, mas põe em causa a lógica do subsídio inerente ao actual desenvolvimento urbano e atribuição de habitação, dado que seriam provavelmente vendidos a grupos mais ricos.

8 Análise geral e recomendações

8.1 Contexto institucional

8.1.1 Interesses políticos no desenvolvimento urbano

Talvez o aspecto mais importante da análise seja a necessidade de uma vontade política forte para orientar o desenvolvimento urbano no melhor interesse público, em vez de promover o lucro individual ou institucional. Em termos legais, a terra pertence ao Estado em nome do povo, e o Estado tem o papel de guardião - ele não é "dono" da terra. Contudo, nas áreas urbanas a terra tem um grande valor - principalmente devido ao acesso a infraestruturas (mas também a factores de concentração da economia) e este facto não pode ser ignorado. Dado que um aumento no valor da terra urbana cria sempre riqueza, a questão é - quem colhe os benefícios? Numa situação em que a terra é administrado pelo Estado em nome do povo, é importante que tanto a população urbana como o Estado ao nível urbano beneficiem. Mas para que isto aconteça é necessário que o Governo tenha vontade política e políticas e estratégias consequentes sobre o desenvolvimento urbano. Essas políticas e estratégias deveriam ser explícitas e não implícitas como acontece agora. Numa situação em que a democracia está a desenvolver-se, deveria haver um debate político mais amplo sobre questões do desenvolvimento urbano que permitisse o levantamento das grandes questões da equidade.

8.1.2 Base legal do desenvolvimento urbano

Continua a haver graves lacunas na legislação sobre o desenvolvimento urbano - o Regulamento do Uso da Terra Urbana ainda está em discussão e o debate continuará no futuro imediato, porque tem que ser um debate político tanto no governo central como ao nível do governo local. Além disso não existe ainda legislação adequada que regulamente o planeamento urbano - a proposta será apresentada apenas em 2002, na melhor das hipóteses. Embora exista um pacote de legislação sobre as autarquias, necessita ainda de ser regulamentado para ser completamente operacional, e a administração local nas áreas urbanas necessita também de regulamentação. Finalmente, não existe regulamentação legal adequada dos sectores privado e não governamental/social de desenvolvimento que estabeleça uma distinção mais clara entre eles, com incentivos diferenciados e a regulamentação de possíveis parcerias. As lacunas legais reflectem a falta de políticas para o sector urbano, bem como o facto de no passado ter havido um preconceito implícito anti-urbano nas políticas estatais de desenvolvimento. O crescimento relativamente rápido da economia nas áreas urbanas exige uma solução rápida para estas lacunas. Contudo, enquanto não são resolvidas, tem que haver alguma regulamentação provisória.

A última versão do regulamento do uso da terra urbana representa um ponto de vista predominantemente "técnico" - contrariamente à primeira versão da Comissão Inter-Ministerial que representava um ponto de vista predominantemente "legal". O ponto de vista legal salientava essencialmente que a lei existe e deve ser aplicada. Isto implicava a necessidade de implantar um processo de reconhecimento dos direitos costumeiros sobre a terra tal como estão definidos na lei, e de capacitar as estruturas estatais para este efeito. Isto levou à proposta sobre "adjudicação sistemática" apresentada no Projecto de Cadastro. O ponto de vista técnico salienta que os direitos sobre a terra definidos na lei têm que ser qualificados pelo Estado, que deveria planificar a área de maneira apropriada (com um inquérito prévio para identificar os direitos sobre a terra, incluindo os costumeiros) e propor mecanismos para este objectivo. Só depois disto - se se justificar - poderão ser reconhecidos os direitos costumeiros sobre a terra. Não se pretende levar a cabo a adjudicação sistemática antes de existir um planeamento urbano sistemático - não se inclui ainda um mecanismo para o reconhecimento ou transferência dos direitos sem uma prévia planificação.

Esta discussão levantou duas preocupações:

1. A primeira é a da **eficácia**. As duas partes na discussão pressupõem que existe uma grande capacidade estatal, tanto para a implementação directa da adjudicação sistemática ou dos processos de planificação, como para indirectamente regulamentar o sector privado que realizará esta actividade (embora pareça que a responsabilidade pelo inquérito sobre os direitos sobre a terra deve caber sempre à autoridade local). Dada a actual capacidade institucional e técnica (incluindo a das entidades estatais centrais) qualquer dos processos levaria muito tempo e consumiria muito mais recursos do que os disponíveis, porque ambos subestimam a força e dimensão do mercado informal da terra. Este continuará a operar enquanto se instalam e se põem em funcionamento os processos estatais sistemáticos. Assim, ambas as propostas são demasiado ambiciosas, e num futuro próximo não atenderão devidamente às actuais áreas "não ordenadas", que estão a proliferar. Esta pesquisa propõe uma alternativa que pode ser impulsionada por, e envolver, a comunidade local e as "estruturas" locais administrativas. A proposta defende que ela tem mais probabilidades de resultar nas áreas (que são a maioria) não ordenadas. Isto permitiria a resolução local de conflitos em vez de se acumularem ao nível da autoridade local (que assim trataria apenas dos casos mais intransigentes) - e permitiria também uma muito maior capacidade de actuação por parte da administração. Este processo de gestão da terra seria até certo ponto controlado pelos beneficiários ao nível local (neste momento, na situação real da governação em Moçambique, os beneficiários locais não têm quase nenhuma influência sobre as autoridades locais). Esta proposta, contudo, pressupõe a) um compromisso de descentralizar e b) investimento na formação de administradores locais e na mobilização da comunidade em vez de em planificadores urbanos e técnicos de cadastro, embora evidentemente estes sejam também necessários para as soluções aqui propostas. A tendência do Estado será de favorecer uma abordagem dominada pelo Estado, que será excessivamente pesada tecnicamente e legalmente, provavelmente susceptível de corrupção, e lenta - e de favorecer o sector privado em detrimento do sector informal.
2. O segundo aspecto diz respeito à **equidade**. O reconhecimento dos direitos costumeiros sobre a terra no âmbito da nova lei é um primeiro passo muito importante, mas por si só não resultará em maior equidade no acesso à terra. Tanto o ponto de vista técnico como o legal parecem esquecer este ponto. Em última análise, quer através da adjudicação sistemática ou do planeamento sistemático, os direitos sobre a terra estarão sujeitos às forças do mercado. A pesquisa anterior revelou dois mercados diferentes, que diferem tanto na possibilidade de "reconhecerem" os direitos costumeiros sobre a terra como na fixação do preço. As posições técnicas e legais propõem métodos diferentes para tratar do reconhecimento e formalização dos direitos costumeiros sobre a terra, mas nenhuma delas trata das questões da equidade social e dos diferentes preços da terra. A tendência de ambos será pois provavelmente a de transferência dos residentes pobres da terra com maior valor, sem compensação adequada, dado que eles tenderão a vender ao preço muito inferior do mercado informal, enquanto o Estado ou os privados beneficiam da diferença no valor inerente da terra vendendo-a ao preço do mercado formal. A pesquisa investiga até que ponto isto constitui um interesse real tanto do Estado como do sector privado, que parece estarem a agir em convívio para chegar a este

resultado. Esta tendência criaria maior pobreza na periferia, o que - dados os elevados níveis de pobreza que determinam que as estratégias de sobrevivência dos agregados familiares dependam muitas vezes da sua localização física nas áreas peri-urbanas interiores não ordenadas - irá fazer com que muitas famílias passem da sobrevivência para a indigência. Tal actuação irá de facto criar outras áreas urbanas interiores não ordenadas (e/ou tornará mais densas as restantes áreas) na medida em que as famílias procuram alternativas economicamente viáveis. Esta pesquisa mostra que este processo já está em curso nos realojamentos que tiveram lugar nos últimos anos.

Este relatório defende que é necessário um mecanismo que não só reconheça urgentemente os direitos costumeiros sobre a terra e crie os respectivos mecanismos administrativos e legais simples e que possam ser implementados em larga escala no contexto institucional real de Moçambique - i.e. baseados nas estruturas locais administrativas com a supervisão da comunidade (possivelmente como uma fase provisória enquanto se espera pelos direitos "planificados" que poderão atribuir títulos individuais transferíveis) -- mas permita também que a compensação pela terra seja negociada (talvez ao nível comunal em vez de individualmente) com base nos valores do mercado formal da terra. Isto exigiria a criação de um certo tipo de "fundo de terra" e "reajustamento", em que a divisão dos valores finais da terra entre os investidores, o Estado e a comunidade beneficiária fizessem parte da negociação. Desta maneira o Estado e a comunidade poderiam fazer maiores investimentos, e diminuiria a tendência para empurrar a pobreza cada vez mais para a periferia.

8.1.3 Base económica para o desenvolvimento urbano

Como referido em cima, há uma componente urbana na economia nacional que está a crescer rapidamente, e que para operar exige certas estruturas legais e administrativas que imprimam maior eficiência. A situação actual é ineficiente, sob todos os pontos de vista, e apenas beneficia um grupo muito pequeno. É necessário analisar e compreender melhor a importância da economia urbana - incluindo as suas ligações regionais e macro-regionais. Este é um aspecto essencial na definição da política estatal e constituirá a pedra basilar de programas de desenvolvimento urbano mais eficazes. Neste momento é muito fraca a capacidade central e governamental para compreender e estruturar estas forças de maneira mais eficaz. Esta é uma questão urgente porque a economia urbana está a crescer rapidamente.

8.1.4 Capacidade institucional para o desenvolvimento urbano

A capacidade institucional para o desenvolvimento urbano pode ser analisada considerando dois aspectos: os aspectos organizacionais e os aspectos sócio-culturais, como se indica a seguir.

Aspectos organizacionais - capacidade administrativa e técnica

A capacidade administrativa e técnica é fraca, tanto no Estado - ao nível central e local - como no sector privado e nas ONGs. A capacidade organizacional ao nível local é também fraca - tanto na administração estatal como na sociedade civil. Esta capacidade tem que ser reforçada - e nalguns casos criada - mas isto levará tempo, e é necessário pôr em funcionamento mecanismos práticos que operem dentro da capacidade organizacional concreta existente. Como referido anteriormente, não faz sentido produzir leis e regulamentos quando a situação organizacional não permite que num futuro próximo a lei seja aplicada - isto só mina a legitimidade da lei, que já é fraca. Por isso há que investigar opções organizacionais apropriadas, baseadas nas capacidades existentes, e desenvolver programas realistas para reforçar essas capacidades em todos os sectores. Embora se possa supor que o próprio sector privado irá fazer isto para si próprio, o Estado tem que avaliar a sua capacidade institucional ao nível central e local, e apoiar o reforço da capacidade organizacional da sociedade civil, onde as ONGs podem desempenhar um papel vital.

Aspectos sócio-culturais - atitudes e costumes

Mercados de terras urbanas no Moçambique pós-socialismo

Seu impacto sobre a população vulnerável: alternativas para melhorar o acesso à terra e o processo de desenvolvimento urbano

Projecto de pesquisa-acção nas áreas peri-urbanas de Maputo

Paul Jenkins

Como no caso da capacidade organizacional, os objectivos políticos, a regulamentação legal e os programas de desenvolvimento económico têm que estar firmemente enraizados nas atitudes sociais e culturais. Ignorar isto significa pôr em risco a legitimidade ou o aumento da equidade social. Isto não significa que as normas sócio-culturais não possam mudar e que isto não possa constituir em si mesmo um objectivo concreto. Mas estas mudanças levam tempo e a informação desempenha um papel importante. As atitudes tradicionais em relação à terra, com raízes no modo de vida rural, e o fraco desenvolvimento das atitudes cívicas, necessárias no ambiente urbano de grande densidade populacional, são aspectos que exigem uma mudança destas atitudes. Por outro lado, as tradições de acesso à terra que se desenvolveram nas áreas urbanas não podem ser ignoradas; elas devem servir como base - assim como as tradições de reciprocidade e redistribuição na sociedade que, como o estudo indica, ainda desempenham um papel importante na vida urbana. Tanto o Estado como as ONGs podem desempenhar um papel importante na promoção de formas mais sólidas da sociedade civil - incluindo formas verticais e horizontais - bem como numa educação cívica e política mais ampla visando criar uma base de governação mais forte, essencial quando o Estado é relativamente fraco. Embora os mercados tenham um papel importante a desempenhar no desenvolvimento urbano, eles necessitam de ser regulados pelo Estado e pela sociedade. Os mercados da terra que estão a surgir em Moçambique não constituem excepção.

8.2 O acesso à terra urbana e a pobreza

Na maioria das ocupações nos 45 inquéritos efectuados - 78% - o acesso foi informal. Embora os sub-mecanismos variassem, a maior parte foi comprada, ou alocada pelas estruturas administrativas locais. Contudo, as concessões (i.e. as não compradas) representaram 71% de todos os mecanismos de acesso à terra (62% dos mecanismos informais). Assim, como revelam as análises anteriores, o mercado informal da terra é ainda embrionário, embora a sua incidência esteja a crescer.

| | Polana Caniço | Laulane/Mahotas | Magoanine/Zimpeto | sub-total |
|----------------------------|---------------|-----------------|-------------------|-----------|
| Formal DCU | | | 7 | 7 |
| Formal? reassentamento | | | 3 | 3 |
| Informal DCU | | | 1 | 1 |
| Informal Admin. Local | 6 | 1 | 3 | 10 |
| Informal Compra | 6 | 4 | 3 | 13 |
| Informal Cedido | | | 5 | 5 |
| Informal Arrendado | | | 1 | 1 |
| Informal Pre-Independencia | 3 | 1 | 1 | 5 |
| sub-total | 15 | 15 | 15 | 45 |

A amostra neste inquérito foi demasiado pequena para dar uma ideia dos valores da terra, mas os valores declarados revelaram muitas vezes grandes mudanças sociais - e.g. "preço de amigo" - como se pode constatar na variação dos preços da terra em anos e áreas semelhantes. A venda da casa com a terra é uma prática antiga, embora esteja a crescer, e agora a terra está também a ser vendida sem casas. Contudo, o "mercado" da terra é muito embrionário visto a maior parte dos ocupantes não se mostrarem interessados no valor de troca. Em relação à alienação futura salientaram o valor de uso e o factor de herança, e a maior parte das compras só são possíveis através de uma rede social - há pouca compra e venda abertas. Mas isto parece estar a mudar, impulsionado pela comercialização (altamente subsidiada) das casas para onde as pessoas são transferidas.

Em geral os estudos confirmam o inquérito anterior mais amplo no âmbito da preparação do Plano de Estrutura Metropolitana de Maputo, mas permitiram uma melhor compreensão dos mecanismos envolvidos. Além disso demonstram uma maior tendência para compreender o valor da terra nos mercados informais, especialmente nas áreas periféricas de expansão, e uma maior preocupação com os direitos sobre a terra. As áreas afastadas, de Magoanine e Zimpeto, onde o Conselho Municipal conseguiu demarcar grandes áreas, são prova deste processo. O processo de demarcação básica da terra é muito importante porque permite melhoramentos futuros no desenvolvimento urbano de forma muito mais simples do que quando a terra é ocupada de maneira menos

organizada. Assim, apesar de o Conselho Municipal ter dificuldade em gerir quem ocupa a terra demarcada (e em manter reservas de terra) a demarcação básica da terra fornece pelo menos a base para uma regularização muito mais simples do registo da terra.

É muito importante que o Conselho Municipal:

- a) Procure demarcar a terra nas áreas de expansão antes da sua alocação pelo sector informal, mesmo que não estejam completamente planeadas;
- b) Procure regularizar a ocupação da terra nas áreas demarcadas formalmente, permitindo formas simples de transferência; e
- c) Desenvolva laços mais fortes com as estruturas administrativas locais que de facto gerem a terra localmente.

Ao mesmo tempo é importante que o Estado e o município não deixem que a operação "livre" da terra e do mercado das casas prejudique os pobres urbanos. Como se pode ver pelo estudo, o acesso à terra bem situada é uma parte integrante dos recursos utilizados pelos agregados familiares nas suas estratégias de sobrevivência. A mera transferência dos pobres urbanos apenas para favorecer a utilização mais rentável da terra só agravará os níveis de pobreza. Por isso são necessários mecanismos para proteger os direitos dos pobres urbanos sobre a terra, e o reconhecimento destes direitos tal como está estabelecido na nova Lei de Terras. A aplicação simplista dos direitos sobre a terra na base da ocupação por mais de dez anos, de boa fé, será difícil de implementar a não ser que seja gerida pela administração local - que necessita de novas formas de transparência e formas directas de participação pública. É muito provável que qualquer aplicação simplista leve à exploração dos pobres que venderão ao preço do mercado informal, enquanto os compradores beneficiarão dos preços do mercado formal.

Por isso, embora concordando com a necessidade de atribuir direitos formais sobre a terra aos que a eles têm direito nos termos da nova lei, é igualmente muito importante que o Conselho Municipal considere as implicações do re-desenvolvimento das áreas peri-urbanas interiores tais como Polana Caniço, de modo a evitar transferir e agravar os níveis já elevados da pobreza. É provável que isto implique a procura de soluções que permitam que os direitos e valores formais da terra beneficiem aqueles que queiram vender os seus recursos físicos para se transferirem para outras áreas ou melhorar os outros recursos do agregado familiar. Além disso o Conselho Municipal deverá contemplar a necessidade de proteger algumas áreas para o desenvolvimento da habitação social e não aceitar que os grupos pobres sejam sempre transferidos para a periferia da cidade.

8.3 Recomendações

8.3.1 Recomendações gerais

Governo central

- a) O governo central deve definir a sua política de desenvolvimento urbano e apresentar mais explicitamente a sua posição em relação aos papéis relativos do Estado, do governo local (incluindo a administração local), do sector privado, do sector não-governamental e da sociedade civil. Neste momento isto é implícito e não há clareza sobre os seus papéis e relações. Um aspecto importante a este respeito é - qual a posição do Estado em relação ao alívio da pobreza e ao acesso à terra urbana? A política urbana deve também especificar diferentes objectivos para diferentes tipos de áreas urbanas - consoante a sua função ou dimensão.
- b) É necessária uma coordenação mais clara entre as instituições no sector urbano, e isto pode ser promovido pelo governo central através de programas nacionais de desenvolvimento urbano. Apesar de estarem estreitamente relacionados um com o outro, a política habitacional tem que considerar os programas de desenvolvimento urbano como sendo diferentes dos programas de habitação social, uma vez que a política urbana tem implicações económicas e sociais mais vastas.

Parcerias entre os governos central e local

- c) O Estado ao nível do governo central deve clarificar urgentemente a base legal do planeamento e desenvolvimento urbano - incluindo os direitos dos municípios de desenvolverem normas, padrões e impostos. Mas os governos locais têm que ser devidamente envolvidos neste processo, porque são eles que têm que implementar as leis. As leis e regulamentos devem estar enraizados nos costumes e na prática, e deve tomar-se em consideração a capacidade institucional real para os implementar - senão eles podem ser normativos mas na maior parte inaplicáveis e portanto sem legitimidade.
- d) Além disso o governo central tem que continuar a apoiar o governo local no desenvolvimento urbano, quer tecnicamente promovendo a formação especializada e planificadores urbanos e gestores da terra mais qualificados, quer através de equipas técnicas especiais que possam inserir o planeamento urbano em contextos de planeamento regional mais vastos. No caso de Maputo isto requer a resolução da questão do nível metropolitano de actividade. Este aspecto é essencial para um desenvolvimento mais equilibrado entre Maputo, Matola e o distrito vizinho e áreas urbanas mais pequenas (Boane e Marracuene).

Governo local

- e) O governo local tem que clarificar as suas estratégias de desenvolvimento urbano no contexto do desenvolvimento metropolitano e regional, como referido em cima, e coordenar as suas actividades com as autoridades locais vizinhas. Não há vantagem em entrar em competição quando os recursos são limitados, e por outro lado pode haver vantagem na colaboração negociada.
- f) As estratégias de desenvolvimento urbano do governo local têm que estar enraizadas nas realidades sociais e económicas e enfrentar os problemas dos vários sectores - e não responder apenas aos que têm maior influência política e económica. Caso contrário agravar-se-ão os problemas. As preocupações ambientais têm que ocupar um lugar muito mais importante nas decisões sobre o desenvolvimento urbano.
- g) Um elemento chave nas estratégias de desenvolvimento urbano será o reforço da base fiscal para o funcionamento do município, e a elaboração de orçamentos multi-anuais, tornando assim possível o desenvolvimento estratégico e não apenas a gestão de crises.
- h) Um elemento fundamental do desenvolvimento urbano que deve ser clarificado é o das funções, responsabilidades e capacidades das estruturas administrativas de nível local, bem como a sua responsabilização - tanto perante as autoridades locais como perante a população urbana. Esta é uma questão crucial na gestão da terra urbana.
- i) O governo local tem que reforçar a sua capacidade técnica de planeamento urbano, gestão e registo da terra, e de desenvolvimento urbano - tanto para realizar estas tarefas como para fiscalizar os trabalhos contratados quando for apropriado. Um aspecto crucial será a sua capacidade de determinar o valor da terra.

Parcerias com o governo local

- j) O governo local deverá desenvolver parcerias com investidores privados, mas com o objectivo principal de beneficiar o grande público - quer benefício directo quer indirecto. Essas parcerias poderão ser 'joint ventures', a emissão de títulos de investimento, operações de Construção-Operação-Transferência e actividades visando a criação de Fundos de Terra etc. É necessário desenvolver urgentemente capacidades nesta área.
- k) O governo local também deverá estabelecer parcerias com organizações da sociedade civil e organizações não-governamentais para alargar o seu âmbito de acção junto da maioria dos pobres urbanos.

8.3.2 Recomendações específicas

Determinação do Valor da Terra

- O valor da terra urbana está a ser cada vez mais reconhecido por todos os sectores - o Estado, o sector privado e o sector informal - e a terra está cada vez mais a ser comercializada. Existe

contudo uma diferença acentuada entre os valores monetários aplicados nos vários sectores. No sector privado predomina o valor de troca da terra, e isto está também a crescer no sector informal, particularmente nas áreas recentemente ocupadas onde existe especulação tanto no sector privado como no informal. Em muitas áreas mais antigas de ocupação informal predomina o valor de uso da terra. O Estado reconhece que a terra tem um valor e procura mecanismos para a) formalizar esta realidade e b) beneficiar do valor da terra.

- Propõe-se que se inicie um processo de recolha de informação sobre os valores actuais da terra e que esta informação seja tornada pública - uma Avaliação do Mercado da Terra. Isto permitiria ao Estado cobrar impostos mais adequados sobre a terra, ajudaria a estabilizar a actividade formal privada, e forneceria a base para uma abordagem coerente do sector informal. Recomenda-se que a Universidade elabore os respectivos Termos de Referência, pois seria vantajoso para os principais actores que a avaliação ser visto como sendo efectuada por uma entidade objectiva.

Continuação da investigação sobre questões de segurança da posse

- A grande maioria dos ocupantes no sector informal sentem-se seguros nos seus direitos sobre a terra - o sentimento de insegurança é devido normalmente a problemas físicos. Em geral não sentem necessidade urgente de formalizar a ocupação informal. Este sentimento de segurança baseia-se no facto de a maioria das pessoas se encontrarem na mesma situação, e também no facto de no passado as estruturas administrativas locais terem atribuído e reconhecido direitos informais. Contudo, ao mesmo tempo aumentam rapidamente os conflitos sobre terras no sector informal, e entre este e o Estado e o sector privado. E cada vez com maior frequência estes conflitos não são resolvidos ao nível local e são levados ao Conselho Municipal e aos tribunais.
- Está a decorrer um debate sobre como implementar os direitos costumeiros sobre a terra - ou os direitos de ocupação. Isto levará algum tempo até ser resolvido. Entretanto é necessário envolver a população neste debate através da educação cívica sobre direitos sobre a terra e investigar mecanismos pragmáticos que possam ser utilizados para os reconhecer, seja qual for a decisão final relativa ao Regulamento da Terra Urbana. Propõe-se portanto que se estabeleçam projectos pilotos sobre a ocupação da terra (predominantemente informal) em várias áreas peri-urbanas para registar os actuais ocupantes e avaliar os seus direitos potenciais, bem como analisar mecanismos através dos quais estes direitos possam ser reconhecidos/formalizados. A Universidade pode assistir na definição destes projectos pilotos.

Estabelecimento de parcerias pilotos

- A Universidade pode desempenhar um papel importante também na definição de modelos de parcerias potenciais entre o governo central - governo local - sector privado - sector não-governamental - e a sociedade civil. Estes modelos podem constituir a base de projectos pilotos para o desenvolvimento urbano.
- Estas parcerias piloto podem ter como objectivo o reconhecimento dos direitos costumeiros sobre a terra (como indicado em cima) e a criação de Fundos de Terra e o re-desenvolvimento da terra.

Administração e gestão da terra

- A capacidade do Estado no que respeita à administração da terra urbana é muito fraca, embora ele continue a reconhecer o seu papel fundamental no planeamento e gestão da terra. É necessário avaliar melhor as implicações práticas das várias estratégias alternativas de gestão da terra urbana. Dada a complexidade dos problemas é possível que sejam necessárias diferentes abordagens para diferentes situações.
- Recomenda-se que a Universidade investigue a possibilidade de cursos especializados relevantes sobre a gestão da terra urbana, com ênfase em parcerias, incluindo a possibilidade de ministrar estes cursos localmente.

Mercados de terras urbanas no Moçambique pós-socialismo

Seu impacto sobre a população vulnerável: alternativas para melhorar o acesso à terra e o processo de desenvolvimento urbano

Projecto de pesquisa-acção nas áreas peri-urbanas de Maputo

Paul Jenkins

Parte IV

Divulgação

9 Diálogo sobre a Pesquisa e a Divulgação

Uma componente importante na concepção deste projecto de pesquisa-acção tem sido o seu papel na promoção do diálogo com, e entre, os actores nos mercados de terra urbana. Esta componente tem sido continuamente implementada através das metodologias escolhidas, e estimulou também especificamente o diálogo e divulgação, referidos nesta secção final do relatório.

9.1 Organização da contraparte

A escolha da organização contraparte tem sido de importância crucial na promoção do diálogo e divulgação da pesquisa, e também para garantir a sua implementação atempada e com sucesso. Sendo uma instituição de pesquisa dentro da universidade, o Centro de Estudos do Desenvolvimento do Habitat (CEDH) é considerado uma instituição independente, o que permitiu uma troca de opiniões franca e acesso aos actores institucionais chave. Conseguiu-se assim um diálogo mais profundo do que seria possível se a pesquisa se tivesse baseado num actor institucional mais engajado em questões da terra urbana - por exemplo, uma instituição estatal, o sector privado e/ou uma ONG.

9.2 Grupo Director

Para assegurar o envolvimento adequado com os principais actores institucionais foi criado um Grupo Director, com um participante de cada um dos principais sectores: o governo central, o governo local, o sector privado, ONGs envolvidas, e especialistas, assim como o pessoal chave da pesquisa. Este grupo reuniu-se três vezes durante o período da pesquisa – uma vez durante a pesquisa; outra quando os dados estavam a ser processados e os resultados iniciais se tornavam disponíveis, com vista a planear o seminário (ver em baixo); e outra após o seminário, para discutir o prosseguimento da pesquisa.

9.3 Apresentações

Para além das actividades do Grupo Director foram feitas várias apresentações públicas a diferentes “comunidades” com interesse potencial na pesquisa: a comunidade da pesquisa, os principais actores institucionais, e um grupo focal no seio dos pobres urbanos numa das áreas inquiridas.

Comunidade da pesquisa

Neste caso a apresentação focou principalmente os objectivos da pesquisa, as bases teóricas e as metodologias. Realizou-se uma palestra aberta pelo pesquisador principal na Faculdade de Arquitectura e Planeamento Físico, na Quarta-feira 28 de Novembro (como parte de uma série regular de palestras abertas assistidas por outras faculdades). Houve cerca de 30 participantes, a maioria estudantes e funcionários ligados à Faculdade de Arquitectura e Planeamento Físico.

Principais actores institucionais

Realizou-se um seminário aberto (também na Faculdade de Arquitectura e Planeamento Físico) na sexta-feira 15 de Dezembro, para apresentar os resultados iniciais e promover um debate aberto sobre a pesquisa e sobre como ela poderia ter seguimento. Estiveram presentes cerca de 20 participantes de 15 instituições, representando todos os cinco sectores envolvidos.

A estrutura do seminário incluía uma introdução geral ao projecto e às instituições de pesquisa, assim como o contexto da pesquisa; uma breve introdução sobre as bases metodológicas e teóricas da pesquisa e da implementação; apresentação dos resultados iniciais de ambas as metodologias e um breve resumo de algumas recomendações preliminares. Os apresentadores foram o pesquisador principal, o Director do CEDH, e um dos assistentes da pesquisa de campo.

Foi elaborada uma curta minuta sobre o debate, e distribuída ao Grupo Director. As principais observações feitas sobre a apresentação foram:

- que esta investigação desenvolvesse as pesquisas anteriores;
- que os resultados são de grande interesse para o debate em curso sobre o Regulamento do Uso da Terra Urbana e devem ser distribuídos às pessoas/entidades envolvidas neste debate;
- é necessário reconhecer que a pobreza não existe apenas nas áreas peri-urbanas.

As respostas a estas observações foram as seguintes:

- a pesquisa baseou-se deliberadamente em pesquisas anteriores sobre a alocação de terras e mercados de terras;
- todos os principais actores no debate sobre o Regulamento do Uso da Terra Urbana foram entrevistados e receberão uma cópia do relatório da pesquisa. Os pesquisadores recomendaram também que o público em geral, e não apenas as instituições estatais, deveria ter a oportunidade de participar neste debate;
- reconhece-se que existem bolsas de pobreza no interior das áreas urbanas assim como nas áreas urbanas periféricas, mas isto é normal na habitação estatal arrendada, e seria necessário um outro estudo sobre este assunto porque não se trata de uma questão de acesso à terra mas sim da política da habitação social⁷⁴.

Os participantes saudaram as recomendações iniciais, tendo feito as seguintes observações:

- é muito necessária e urgente a formação em gestão da terra nos vários níveis – não só universitário. Contudo, estaria o CEHS interessado num apoio adicional nesta área?
- é necessário introduzir a educação cívica como parte de uma “campanha” de gestão da terra urbana, já que muitos residentes urbanos não reconhecem que em vários aspectos a vida urbana é muito diferente da vida rural.

Respondeu-se que o CEHS já estava a discutir com o CEDH um possível apoio posterior nesta área e estaria interessado em apoiar, embora o principal problema – pelo menos a médio prazo – seja como “institucionalizar” essa formação em Moçambique de maneira a que ela não seja apenas pontual.

Grupo focal no seio dos pobres urbanos

Finalmente, foi organizado um encontro com um grupo focal dos pobres urbanos numa das áreas estudadas, com o apoio de uma das ONGs activas nesta área (CARE International). Os objectivos deste encontro eram os seguintes:

- a) informar o grupo focal sobre a natureza da pesquisa;
- b) verificar se as principais constatações da pesquisa, quanto à importância da terra e da sua localização para os pobres urbanos neste local eram válidas; e
- c) ter a possibilidade de avaliar melhor o interesse da comunidade no prosseguimento das actividades ligadas às questões da terra urbana no bairro.

9.4 Distribuição do Relatório Final

Este relatório final do projecto foi publicado inicialmente como um relatório interno pela “School of Planning & Housing” em Edimburgo (em inglês). Uma versão resumida também foi publicada como um ficheiro ‘downloadable’ (formato PDF) no site da internet do CEHS, e serão registados extractos digitais nas bases de dados de pesquisa relevantes na internet (incluindo o *North-South Research Network*). O relatório final já é traduzido para português, para publicação pela Faculdade de Arquitectura e Planeamento Físico, a serem distribuídas gratuitamente cópias desta versão a todos os principais actores/instituições entrevistados em Moçambique, além de serem postas à venda ao público.

⁷⁴ Ver Jenkins 1999b para uma visão geral dos mercados de habitação em Maputo, que fornece a base para esta observação.

BIBLIOGRAFIA

- Abrahamsson, H., & Nilsson, A. (1995) Mozambique: the Troubled Transition, London, Zed Press
- Assies, W. (1994) "Reconstructing the meaning of urban land in Brazil: the case of Recife (Pernambuco)", in Jones G & Ward P M (eds) Methodology for land and housing market analysis, UCL Press, London
- Boucher, S., Francisco, A., Rose, L., Roth, M. & Zaqueu, F. (1995) Legal uncertainty and land disputes in the peri-urban areas of Mozambique: Land markets in transition Wisconsin Land Tenure Center Research Paper 121
- De Vletter, F. (1995), Urban poverty and employment in Mozambique: An Analysis of a Deepening Crisis and its Policy Implications. Background Paper for the March 1995 Paris Consultative Group, Maputo, Poverty Alleviation Unit
- De Vletter, F. (1996), The Informal Sector in Maputo and Beira, Maputo, Poverty Alleviation Unit
- DCU (1999) Comparative study of real and documented land use and land occupation and legal support to urban land management. Final report, Projecto Piloto de Cadastro, Maputo
- Department for International Development (1998) Mozambique: Country Strategy Paper, DFID, London
- Delville , P. L. (1999) Harmonising formal law and customary land rights in French-speaking West Africa. International Institute for Environment and Development, London.
- DNE (1992) Relatorio sobre os resultados do 2 modulo do inquerito as familias na cidade de Maputo, Direcção Nacional de Estatística, Maputo
- Doebele, W. A. (1994) Urban land and macroeconomic development: moving from "access for the poor" to urban productivity, in Jones & Ward op cit.
- Dowall, D. E. (1994) An overview of the land-market assessment technique, in Jones & Ward op cit
- Durand-Lasserve A (1997) Regularising Land Markets. Habitat Debate Vol. 3/2, UNCHS, Nairobi
- Fernandes E & Varley A (eds) (1998) Illegal cities: law and urban change in developing countries. Zed Press, London
- Fourie C (1997) Combining Informal Systems with Formal Systems Habitat Debate Vol. 3/2, UNCHS, Nairobi
- Hettne, B. (1990) Development Theory and the Three Worlds, Harlow, Longman
- INE (1998), Inquerito nacional aos agregados familiares sobre condições de vida - 1996-97: Relatorio Final, Instituto Nacional de Estatística, Maputo
- Jenkins, P. (1984) Estrutura Urbana da Cidade de Maputo, Direcção de Construção e Urbanização, Conselho Executivo da Cidade de Maputo
- Jenkins P (1990) "Housing Policy Development in Post-Independent Mozambique", in Mathéy K (ed.) Housing Policies in the Socialist Third World, Mansell, London

Mercados de terras urbanas no Moçambique pós-socialismo

Seu impacto sobre a população vulnerável: alternativas para melhorar o acesso à terra e o processo de desenvolvimento urbano

Projecto de pesquisa-acção nas áreas peri-urbanas de Maputo

Paul Jenkins

Jenkins P (1993) Urban Development & Housing in Mozambique: A current analysis and bibliography, Edinburgh College of Art/Heriot-Watt University, School of Planning & Housing, Research Paper No. 50

Jenkins P (1998) National and international shelter policy initiatives in Mozambique: housing the urban poor at the periphery, PhD thesis, Edinburgh College of Art/Heriot-Watt University, School of Planning & Housing, October 1998

Jenkins P (1999a) Maputo city: the historical roots of under-development and the consequences in urban form, Edinburgh College of Art/Heriot-Watt University, School of Planning & Housing, Research Paper No. 71

Jenkins P (1999b) Mozambique: housing and land markets in Maputo, Edinburgh College of Art/Heriot-Watt University, School of Planning & Housing, Research Paper No. 72

Jenkins, P. (2000a) Urban management, urban poverty and urban governance: planning and land management in Maputo, Environment & Urbanization Vol. 12/1

Jenkins, p. (2000 b) Key issues in urban development in Mozambique, Keynote speech, Fifth International Conference on Planning Legislation, Housing and Environment in Africa, Maputo, Mozambique June 12-15, 2000

Jenkins, P. (2000c) "Challenging the concepts of formal and informal with reference to land access in Maputo", paper presented to the Conference on The Formal and Informal City – what happens at the interface?, Nordic Africa Institute, Copenhagen, June 2000

Jenkins P (2000d) Maputo City Profile, Cities Journal Vol. 17/3

Jenkins P (2001) "When the state and market are weak - the role of civil society in shelter at the periphery. The experience of peri-urban communities in Maputo, Mozambique" in Carley and Jenkins (ed.), Urban development and civil society: cities, communities and self-development, Earthscan, London

Jenkins, P. (2001 forthcoming) "Strengthening access to land for housing for the poor in Maputo, Mozambique" International Journal of Urban & Regional Research

Johannsen, A . M., (1992) Applied anthropology and post-modern ethnography, Human Organisation vol. 51 /1

Jones G & Ward P M (1994) Tilting at windmills: paradigm shifts in World Bank orthodoxy, in Jones & Ward (eds) (1994) Methodology for land and housing market analysis, UCL Press, London

Martinussen, J. (1997) Society, state and market: a guide to competing theories of development, Zed Press, London

Department for International Development (1998), Mozambique Country Strategy Paper, DFID, London

Myers, G. W., (1994) Competitive rights, competitive claims: land access in post-war Mozambique, Journal of Southern Africa Studies Vol. 20/4

United Nations Development Programme (1998) National Human Development Report , UNDP, Maputo

Payne G (ed.) (1999) Making common ground: public-private partnerships in land for housing, IT Publications, London

Mercados de terras urbanas no Moçambique pós-socialismo

Seu impacto sobre a população vulnerável: alternativas para melhorar o acesso à terra e o processo de desenvolvimento urbano

Projecto de pesquisa-acção nas áreas peri-urbanas de Maputo

Paul Jenkins

Rakodi, C (1994) Applying a political-economy approach to land and housing markets in Zimbabwe, in Jones & Ward op cit

Rakodi, C (1995) Poverty lines or household strategies? A review of conceptual issues in the study of urban poverty, in Habitat International Vol. 19/4 pp 407-426

Rappoport A (1970) "Action Research", paper presented to SSRC Conference on Action Research, Univ. of York, quoted in Lambert, Paris & Blackaby

Rosario, M. (1996) Pfuka Bzixile - Wake up it's dawn. 1991-96 Sustainable development experience in the Maputo peri-urban quarters - participatory development and urban management, Maputo, Associacao Mocambicana para o Desenvolvimento Urbano AMDU

Satterthwaite, D. (1998) Urban poverty: reconsidering its scale and nature International Institute for Environment & Development, London

Scubert B (1995) "Poverty and poverty alleviation in the urban areas of Mozambique" in Habitat International Vol. 19/4 pp 499-514

Schuurman, F. J. (ed.) (1993) Beyond the Impasse, London, Zed Press

Sinha A P (1997) Security of Land Tenure: From New Delhi to Istanbul, Habitat Debate Vol. 3/2, UNCHS, Nairobi

Simon, D. (1992) Cities, Capital and Development. African Cities in the World Economy, London, Belhaven

UNCHS (1996) An urbanising world, Oxford University Press, Oxford

Walden, L. W. (2000) Land tenure reform and the balance of power in Eastern and Southern Africa, Overseas Development Institute, Natural resource Perspectives No 58 June

White, G. (ed.) (1985) Revolutionary Socialist Development in the Third World, Brighton, Wheatsheaf Books

World Bank (2000) World Development Report 2000/2001, World Bank, Washington

Mercados de terras urbanas no Moçambique pós-socialismo

Seu impacto sobre a população vulnerável: alternativas para melhorar o acesso à terra e o processo de desenvolvimento urbano

Projecto de pesquisa-acção nas áreas peri-urbanas de Maputo

Paul Jenkins

Anexos

DIREITOS SOBRE A TERRA RURAL - RESUMO DOS DESENVOLVIMENTOS RECENTES

Na África sub-sahariana coexistem vários sistemas de posse da terra - habitualmente designados por sistemas "costumeiros", e estatais ou "modernos". Os direitos costumeiros sobre a terra são considerados como parte integrante da estrutura social e atribuem geralmente direitos de uso para os quais não existe legislação moderna. São governados por costumes/procedimentos sócio-políticos, baseados normalmente na ocupação antiga e na conquista e estão muitas vezes estreitamente ligados a manifestações religiosas locais. Os direitos de uso variam consoante a função e muitas vezes sobrepõem-se. Podem ser transmitidos dentro da família e mesmo transferidos temporariamente. Estes direitos sobre a terra são também chamados direitos "determinados socialmente" em contraposição aos direitos "costumeiros" porque muitas vezes já não são "tradicionais" mas são flexíveis, tendo evoluído ao longo do tempo acompanhando as transformações sociais (Delville 1999).

A legislação moderna sobre a posse da terra foi introduzida pelos sistemas políticos coloniais e baseia-se no modelo de propriedade privada e em formas de registo público transferível. As atitudes perante a "lei costumeira" variavam nas diferentes tradições coloniais. Na maior parte das situações francófonas os direitos costumeiros sobre a terra eram considerados ilegais ou "extra-legais". Nas situações anglófonas estes direitos eram compartimentalizados em certas áreas geográficas, onde eram aceites numa forma subordinada ao sistema legal "moderno". Mas na prática ambas as formas de direitos coexistem e de facto os direitos costumeiros talvez estejam mais generalizados e tenham também maior legitimidade. "Apesar de um século de penetração propositada da ideologia não-costumeira sobre a posse e das disposições legais, a posse costumeira não registada não só persiste como constitui a forma mais generalizada de posse na região. Nenhuma das estratégias adoptadas para ignorar ou diminuir esta realidade teve sucesso" (Walden 2000). Isto cria uma forma de pluralismo legal com conflitos e incertezas (sem falar da complexidade da lei), que é muitas vezes explorada pelas elites que podem manipular os sistemas legais a seu favor, seleccionando e escolhendo entre eles conforme as suas necessidades, e criando assim situações legais híbridas.

Delville defende que o ponto de partida da pesquisa tem que ser esta realidade complexa e híbrida, e não os pressupostos normativos e simplistas sobre a modernização. Pode dizer-se que o problema principal não é a coexistência de diferentes sistemas, mas a falta de coordenação e relacionamento entre as autoridades que os supervisionam e resolvem os conflitos. Ele mostra que nos últimos 10 anos houve várias tentativas de revisão da legislação sobre a terra, baseadas em três abordagens:

- Codificação dos direitos costumeiros no sistema legal moderno (e.g. Níger, Uganda) - mas foi dificultado pela grande diversidade de direitos sobre a terra e a sua flexibilidade. Isto baseou-se na suposição (positivista) de que a lei define o que deverá acontecer;
- Registo dos direitos de uso locais para lhes dar estatuto legal moderno (e.g. Costa do Marfim) - baseado num mapeamento simplificado e em técnicas de registo. Contudo esta abordagem instrumental simplifica direitos de uso diferentes sobrepostos (e compatíveis) e tem sido difícil de adaptar às áreas colectivas;
- Administração estatal com devolução da gestão das terras comuns (e.g. Mali) baseada numa Carta em vez de em direitos codificados. Muitos estudos recomendam a devolução para as comunidades locais da gestão descentralizada dos recursos da terra com poderes de decisão e a utilização de métodos alternativos de resolução de conflitos. No entanto estas soluções ainda não foram completamente elaboradas, e as reformas legislativas muitas vezes não atingem estes objectivos ambiciosos devido a interesses políticos ao nível do Estado.

As principais questões são:

Direitos inter-ligados - e.g. administração dos direitos de cultivo em vez da sua gestão aos diferentes níveis das redes sociais. Também os diferentes direitos de uso (sobre produtos, pastagem, madeira, frutos) e a possível transferência (temporária) (incluindo para pessoas "estranhas") - com ou sem pagamento de uma "remuneração". A simplificação destes direitos em "posse" conduz a uma competição sobre quem tem este direito - o administrador, o gestor da terra alocada, ou os diferentes utilizadores. Os titulares de direitos secundários - especialmente mulheres, jovens e pessoas de fora - tendem a ser marginalizados neste processo.

O sistema de autoridade - a questão dos direitos sobre terra está directamente relacionada com as questões do Estado e outros níveis/tipos de autoridade. A tendência de promover a gestão local também implica duas abordagens diferentes - a gestão local descentralizada do controlo estatal e a verdadeira devolução de poderes. Este debate é influenciado por questões de representatividade e receios de exclusão social em vez da inclusão nas áreas locais, baseados na crescente competição pelos recursos, especialmente nas comunidades mais heterogéneas. Estas são na essência opções políticas, e não são afectadas apenas por questões da terra.

CARACTERIZAÇÃO DAS ZONAS FOCAIS

POLANA CANIÇO A

Esta área fica logo a norte da cidade de cimento (área central mais formal da cidade, com a maioria das oportunidades de emprego, infra-estruturas e equipamento social). Na década de 50 houve aqui especulação pelos proprietários de terra coloniais que bloquearam a expansão da cidade formal para o norte. Isto conduziu a um desenvolvimento tardio destas áreas comparativamente ao noroeste da área urbana formal (ver Jenkins 1999a para detalhes) e a uma ocupação relativamente dispersa até à altura da independência. Depois da independência a área foi sendo gradualmente ocupada espontaneamente para habitação, mas ainda temporariamente e com uma densidade relativamente baixa quando em 1977 a nova Direcção Nacional da Habitação iniciou um projecto piloto de melhoramento urbano no bairro vizinho da Maxaquene. A densidade residencial desta área, onde a ocupação espontânea é muito mais antiga, fez com que a Polana Caniço fosse usada como uma área de absorção de excedentes durante o projecto de melhoramento, utilizando-se uma forma simples de atalhoamento orientada para a "auto-ajuda". O resultado foi uma densificação rápida, que apesar de a ocupação ser relativamente coordenada nunca foi formalizada. O então Conselho Executivo recusou-se a formalizar os direitos dos ocupantes sobre a terra, tanto na altura em que a Direcção Nacional da Habitação procurou entregar o projecto ao Conselho Executivo em 1980 (quando se retirou do projecto de melhoramento), como de novo em 1985 quando o então planificador da cidade fez uma nova tentativa, com base no mapeamento topográfico detalhado realizado pela escola nacional de topografia.

Como resultado desta posição, e da pressão cada vez maior sobre a terra disponível, verificaram-se depois algumas ocupações espontâneas no bairro - em reservas criadas para equipamento social e estradas, assim como ao longo da escarpa que foi também considerada prejudicial ecologicamente. No último caso as ocupações ocorreram na altura em que aumentava a insegurança nas províncias do sul e nos arredores da cidade durante os finais da década de 80 como consequência da guerra civil. Os inquéritos sócio-económicos pontuais realizados no âmbito do projecto de desenvolvimento do Programa Nacional de Habitação e Desenvolvimento Urbano patrocinado pelas Nações Unidas confirmaram que a terra foi ocupada na base de alocações pela administração local, ela própria informal porque este nível não tinha o direito explícito de alocar terra. Nos meados dos anos 90 a população foi removida de parte desta área pela autoridade local, aparentemente devido aos problemas ecológicos potenciais resultantes da ocupação da escarpa, porque a erosão tinha cortado a estrada principal para o norte, a Av. J. Nyerere. Mas na prática é mais provável que aquela medida tivesse em vista facilitar a atribuição de terra a empresários privados. De facto, mais tarde tanto o próprio Conselho Municipal (1993/4) como outros empresários (1995-2000) estabeleceram áreas residenciais de luxo nesse lugar. A população foi transferida para novas zonas de expansão urbana no Zimpeto, a cerca de 20 km da periferia da área urbana.

Tem havido vários problemas de erosão ligados à escarpa e ao escoamento das águas pluviais na área de habitação informal. O ordenamento regular criado pelo projecto de melhoramento, sem estradas asfaltadas nem drenagem, resultou num escoamento mais rápido para a estrada principal Av J. Nyerere. Passado algum tempo esta situação, conjugada com a ocupação da escarpa, resultou na abertura de canais de erosão que atravessavam a estrada. O primeiro corte na estrada causado por esta situação aconteceu nos princípios dos anos 90. Por várias vezes o Conselho Municipal tentou reparar estes cortes enchendo os canais com entulho e abrindo algumas valas de drenagem. Essas tentativas foram interrompidas a partir de 1993. De ano para ano os canais provocados pela erosão foram aumentando de profundidade, e a estrada deixou de ser usada. Com as chuvas anormalmente intensas do princípio de 2000 a extensão, profundidade e largura destes canais da erosão aumentaram muito e de um dia para o outro muitas famílias no bairro perderam as suas casas e bens. Receberam apoio de várias fontes, incluindo da ajuda de emergência da comunidade internacional, e foram transferidas para uma nova área habitacional (ainda em construção - ver em baixo) numa zona de expansão urbana a cerca de 25 km, em Magoanine. Contudo, muitos residentes permanecem perto dos canais da erosão, embora estejam a ser realizadas obras para os estabilizar. Além disso várias ONGs estão a trabalhar na área, incluindo a CARE Internacional, que tem um projecto de desenvolvimento comunitário, embora também como parte da sua assistência de emergência. Tem havido igualmente várias propostas de investidores privados (principalmente estrangeiros) de reparar a estrada em troca de terra para desenvolvimento, bem localizada (incluindo a terra ao longo da estrada). A Assembleia da Cidade está neste momento a estudar mais uma proposta desta natureza, do Japão.

LAULANE/MAHOTAS

Localizada a norte do bairro Polana Caniço, esta é uma grande área usada para habitação na zona mais alta e para a agricultura na zona costeira. Como o enfoque do estudo é a terra de habitação, ele concentrou-se na primeira zona, onde foi demarcada uma grande área em talhões para habitação ("urbanização básica", ou "sites & services") principalmente pelo Conselho Municipal. Esta acção decorreu dos princípios dos anos 80 até meados dos anos 90 (esta última fase com o apoio do Banco Mundial). Antes da demarcação para habitação no

Mercados de terras urbanas no Moçambique pós-socialismo

Seu impacto sobre a população vulnerável: alternativas para melhorar o acesso à terra e o processo de desenvolvimento urbano

Projecto de pesquisa-acção nas áreas peri-urbanas de Maputo

Paul Jenkins

período colonial a terra tinha sido demarcada para uso agrícola e a maior parte subdividida em talhões de meio hectare, poucos dos quais foram aproveitados como farmas.

Quando o Conselho Municipal começou o seu programa (planeamento da terra em 1983, ordenamento topográfico 1984/85 e alocações de 1985 em diante) a terra estava relativamente desocupada. Havia apenas ocupação informal dispersa. Nos finais da década de 80, devido à pressão da guerra, muitas áreas anteriormente demarcadas como reservas para equipamento social (espaços abertos/escolas etc) ou por razões ecológicas (e.g. a escarpa) foram ocupadas através de mecanismos informais. Nalguns lugares isto provocou uma erosão semelhante à da Polana Caniço, embora ainda não tão grave. Além disso outras áreas, tais como o local de onde foi retirada uma unidade de defesa antiaérea, foram ocupadas para habitação, principalmente através de vendas de terra informais. A parte norte desta zona foi incluída no Projecto de Reabilitação Urbana financiado pelo Banco Mundial (1989-1995) visando o melhoramento da infra-estrutura na área actual de urbanização básica e a sua expansão. Parte desta área devia beneficiar de um pacote de créditos para a auto-construção de habitação, mas nunca foi implementado. A infra-estrutura fornecida como parte do projecto incluía uma nova estrada principal asfaltada (agora completamente destruída devido a falta de manutenção e à drenagem inadequada das águas pluviais), um sistema local de abastecimento de água com fontes públicas de água baseadas numa rede de furos (a maior parte ainda em funcionamento), e uma rede de electricidade.

MAGOANINE/ZIMPETO

Esta área situa-se a noroeste das Mahotas e compreende dois dos três bairros que estabelecem os limites da cidade com o distrito de Marracuene. Inclui as zonas mais recentes de expansão da cidade, embora até aos princípios dos anos 90 a ocupação fosse muito dispersa, com grandes áreas dedicadas à agricultura de sequeiro (machambas familiares). Embora parte de Magoanine tenha sido ocupada através de mecanismos informais desde o início dos anos 80, o bairro situa-se na zona de aterragem do aeroporto e no passado o Conselho Municipal recusou-se a regularizar a ocupação informal. No Zimpeto, ao longo da estrada principal a norte da cidade, em 1981/1982 o Conselho Municipal fez o ordenamento de uma zona de expansão com serviços muito básicos (estradas principais abertas com bulldozers, e poços comunitários), seguido por uma alocação lenta durante os meados da década de 80. Devido à guerra nas províncias do sul de Moçambique, nos finais da década de 80 a zona foi completamente ocupada, incluindo muitas áreas designadas como reservas de terra, por exemplo a terra industrial ao longo da estrada principal.

Embora no início da década de 90 houvesse muito pouca capacidade técnica no Departamento de Planeamento do Conselho Municipal, houve tentativas para desenvolver novas zonas de expansão em ambas as áreas. Essas tentativas falharam devido principalmente à expansão rápida da ocupação informal da terra logo que a guerra terminou (Acordo de Paz de 1992) - particularmente no bairro de Magoanine. Um factor que impulsionou esta situação foi a transferência das populações das áreas peri-urbanas interiores para estas áreas, que eram necessárias para infra-estruturas ou para novos aproveitamentos ou que eram instáveis, tais como a escarpa na Polana Caniço (meados dos anos 90). Estas transferências forçadas, por vezes acompanhadas da construção de muitas casas a título de compensação, provocou uma corrida à terra no sector informal. Isto parece ter sido provocado pelos habitantes originais das machambas que viram a actividade estatal como uma ameaça à "sua" terra. Parece que a terra e a habitação fornecidos através deste processo formal de transferência estão a entrar no mercado, com vendas informais (e formais?).

Além disso, os planificadores da cidade reservaram parte do Bairro do Zimpeto, perto dos limites da cidade e ao longo da estrada principal para o norte, para habitações de luxo, tendo sido atribuídas algumas grandes concessões para o desenvolvimento imobiliário privado. Em meados dos anos 90 uma destas (a maior) foi atribuída a um consórcio malaio mas ainda não foi aproveitado. Mais recentemente um consórcio com fundos espanhóis começou a montar oficinas para um novo projecto habitacional. Contudo ainda não foram iniciados quaisquer outros projectos habitacionais privados, apesar de o Conselho Municipal ter dificuldade em travar a ocupação informal destas áreas (utilizando a expulsão coerciva se necessário).

Mais recentemente o interior de Magoanine foi utilizado para uma nova transferência de emergência da população afectada pelas cheias no início de 2000. A área foi ordenada durante o período da emergência sem um planeamento completo, e foi sendo atribuída à medida que decorria o ordenamento. A população foi transferida com apoio da emergência – a princípio tendas, depois casas construídas com materiais precários (caniço). Agora estão a ser construídas casas permanentes. Foram fornecidas também novas infraestruturas e equipamento social para os cerca de 2000 talhões (estradas de acesso de terra batida, furos, uma nova escola primária e um novo posto de saúde etc). Chega-se a este "Bairro Novo" em Magoanine através do bairro mais antigo "Zimpeto Velho" a partir da estrada nacional. Para chegar a este "Bairro Novo" a partir da estrada nacional tem que se atravessar um bairro mais antigo "Zimpeto Velho". Existe uma diferença notável no investimento entre a nova área, que recebeu muita ajuda internacional e nacional de emergência, e as áreas ordenadas de expansão habitual que se atravessam para chegar à nova área. Isto levou também a um conflito com os residentes "tradicionais" sobre os direitos sobre a terra e a especulação no mercado informal.^{iv}

CARACTERIZAÇÃO DAS SUB-ZONAS

Polana Caniço A

Sub-zona 1

Parte da área re-ordenada no projecto de melhoramento da Maxaquene de 1977-79, servindo também como área de absorção para a transferência de residentes excedentários do bairro vizinho.

Sub-zona 2

Uma reserva original de terra a norte da Universidade, ocupada informalmente aquando da construção de 150 casas para famílias transferidas no âmbito do Projecto de Reabilitação Urbana financiado pelo Banco Mundial e da nova área residencial de luxo criada pouco depois pelo Conselho Municipal chamada "Sommerschield II".

Sub-zona 3

Parte da área re-ordenada no projecto de melhoramento da Maxaquene de 1977-79, que incluiu a transferência de residentes excedentários do bairro vizinho e agora gravemente afectada pela proximidade dos enormes vales da erosão.

Sub-zona 4

Uma reserva original de terra ao longo da escarpa, reservada por razões ecológicas (e plantada com árvores de eucalipto em 1990), depois ocupada informalmente nos finais da década de 80 aparentemente para refugiados de guerra. Contudo, apesar de várias vezes as pessoas terem sido retiradas da área no início dos anos 90, continua parcialmente ocupada.

Sub-zona 5

Uma reserva original de terra semelhante, ao longo da escarpa, reservada por razões ecológicas (mas sem plantio de árvores) ocupada depois informalmente nos finais dos anos 80, aparentemente para refugiados de guerra.

Laulane/Mahotas

Sub-zona 6

Parte da área ordenada formalmente pelo Conselho Municipal em 1983/4 como área de urbanização básica, embora uma parte tenha sido desde então ocupada informalmente (por um acampamento militar, que foi retirado).

Sub-zona 7

Parte da área ordenada formalmente pelo Conselho Municipal em 1984/5 como área de urbanização básica, embora uma parte seja um espaço aberto planificado e depois ocupado informalmente.

Sub-zona 8

Parte da área ordenada formalmente pelo Conselho Municipal em 1984/5 como área de urbanização básica, e que beneficiou de melhoramentos na infraestrutura no âmbito do Projecto de Reabilitação Urbana financiado pelo Banco Mundial (1989-95).

Sub-zona 9

Parte da área ordenada formalmente pelo Conselho Municipal como área de urbanização básica em 1990, como parte integrante do Projecto de Reabilitação Urbana financiado pelo Banco Mundial, onde estavam previstos créditos para a auto-construção.

Sub-zona 10

Parte da área ordenada formalmente pelo Conselho Municipal como área de urbanização básica em 1990/1, como parte integrante do Projecto de Reabilitação Urbana financiado pelo Banco Mundial.

Magoanine/Zimpeto

Sub-zona 11

Parte de uma área ocupada informalmente no início dos anos 80, apesar do aviso do Conselho Municipal de que se situava no corredor dos voos da principal faixa de aterragem do aeroporto.

Sub-zona 12

Parte de uma área ocupada formalmente nos finais dos anos 90, destinada à transferência de pessoas que ocupavam a zona do percurso da nova estrada de Maputo-Witbank, tendo sido construídas casas formais a título de compensação. Uma parte foi também ocupada informalmente no início dos anos 90 quando o Conselho Municipal tentou expandir as áreas de urbanização básica nas Mahotas.

Sub-zona 13

Parte da área ordenada formalmente pelo Conselho Municipal em 1981/2 como zona de expansão. Uma parte foi também depois ocupada informalmente durante a Guerra

Sub-zona 14

Parte da área atribuída formalmente pelo Conselho Municipal nos finais dos anos 90 como zona de expansão urbana, principalmente para a transferência de pessoas de áreas como Polana Caniço. Uma parte foi também ocupada informalmente durante o mesmo período.

Sub-zona 15

Parte da área ordenada formalmente pelo Conselho Municipal no ano 2000 como área de transferência de emergência para as vítimas das cheias (zona de expansão urbana).

Mercados de terras urbanas no Moçambique pós-socialismo

Seu impacto sobre a população vulnerável: alternativas para melhorar o acesso à terra e o processo de desenvolvimento urbano
Projecto de pesquisa-acção nas áreas peri-urbanas de Maputo
Paul Jenkins

INSTRUMENTOS DE PESQUISA

Estrutura de entrevista semi-estruturada:

INTRODUÇÃO

- ❖ ÀS PESSOAS
- ❖ A PESQUISA
- ❖ BREVE DESCRIÇÃO DO ENVOLVIMENTO DA ENTIDADE NO DESENVOLVIMENTO URBANO

TENDENCIAS ACTUAIS

- QUAIS SAO AS TENDENCIAS ACTUAIS NA OCUPAÇÃO DO SOLO NA CIDADE ?

EFICIENCIA

- COMO SE PODE UTILIZAR O SOLO DUMA MANEIRA MAIS EFICIENTE?

EQUIDADE

- COMO PODE TER ACESSO AO SOLO URBANO UM GRUPO MAIOR DE PESSOAS

RECURSOS

- COMO SE PODE FINANCIAR O DESENVOLVIMENTO DO SOLO URBANO?
- COMO PODE O DESENVOLVIMENTO DO SOLO URBANO SER BASE DE FINANCIAMENTO DE OUTROS ASPECTOS DE CRESCIMENTO URBANO – TAL COMO FORNECIMENTO DE INFRA-ESTRUTURA?

TENDENCIAS FUTURAS

- QUAIS SERIAM AS TENDENCIAS FUTURAS NA OCUPAÇÃO DO SOLO NA CIDADE ?

RESPONSIBILIDADES

- QUAIS SAO OS PAPEIS DO GOVERNO, SECTOR PRIVADO E OUTROS NO FORNECIMENTO DO SOLO URBANO?

Questionário de levantamento do campo:

Mercados emergentes de terra para habitação no Moçambique pós-Socialismo:
o impacto na pobreza urbana e alternativas to melhoramento de acesso a terra para o desenvolvimento urbano.

Informação geral

- Composição geral do agregado
- Informação geral do nível de pobreza (ao nível qualitativo)
- Recursos economicos
- Rendimentos (numero, tipo, grau)
- Bens materiais
- Poupança, devidos e creditos
- Recursos humanos
- Numero de pessoas com actividade produtiva
- Natureza da sua actividade economica
- Disponibilidade da actividade economica
- Recursos fisicos
- Acesso a equipamento social (educação, saude, recreio)
- Acesso a infra-estruturas (agua, energia, transporte, saneamento, drenagem etc)
- Natureza geral da zona (segurança, meio ambiente, boa vizinhança etc.)
- Natureza da habitação (numero/tipo e qualidade de edificios)
- Recursos socio-culturais
- Relações dentro da familia/ocupantes do talhão/terreno
- Relações de idade e genero, aspectos do ciclo da vida
- Natureza de redes de relações fora da familia
- Com outros familiares
- Com vizinhos
- Com outros socios de organizações (especificar)
- Recursos juridicos-politicos
- Percepção dos direitos da cidadinia
- Percepção das responsabilidades do estado
- Percepção das responsabilidades do municipio
- Envolvimento politico (membro duma partida, votação etc.)

Mercados de terras urbanas no Moçambique pós-socialismo

Seu impacto sobre a população vulnerável: alternativas para melhorar o acesso à terra e o processo de desenvolvimento urbano
Projecto de pesquisa-acção nas áreas peri-urbanas de Maputo
Paul Jenkins

Informação sobre acesso à terra

- Quanto tempo a família principal residiu neste talhão/terreno?
- É a família principal a primeira ocupante do talhão/terreno?
 - Se não, como conseguiu acesso?
 - Herança
 - Cedencia entre família
 - Outra cedencia
 - Compra
 - Outra (especificar)
 - Tem alguma prova dos direitos de ocupação?
 - Se sim, como conseguiu acesso?
 - Ocupou terra vazio:
 - Se sim, como soube que a terra era vazio?
 - Como estabeleceu o seu direito a ocupar?
 - Foi alocada em qualquer maneira ou comprada?
 - Se for alocada, qual eram overseas students passos a conseguir alocação?
 - Pagou em qualquer maneira (oficialmente ou não, em dinheiro ou especie)
 - Receberam quyalquer documentos?
 - Overseas students documentos são em nome de quem?
 - Tem alguma restrição na alocação?
 - Se comprou a terra, era de quem:
 - Um familiar
 - Uma amigo ou colega
 - Uma pessoa da mesmo locale de origem ou grupo etnica?
 - Uma vizinha
 - Outra (especificar)
 - Tem documentos de compra?
 - Onde se basea a pessoa de que comprou a terra?
 - Se arenda o talhão/terreno ou parte deste:
 - De quem arendam?

Informação sobre o desenvolvimento do talhão/terreno

- que existiu no talhão/terreno quando foi ocupado?
- Como isto mudou?
- Como mudou a composição familiare desde a primeira ocupação?
- Quais são as razões para as mudanças?

Informação sobre atitudes á posse de terreno

- A família sente-se segura no talhão/terreno?
- Se não, porque?
- Se sim, a documentação suporte este senso de segurança?
- O que a família julga seja a ameaça principal á sua segurança de posse:
 - Falta de documentos?
 - Outro aspecto? (especificar)
- Quais são as vantagens que a família ve-se a ficar e/ou desenvolver o talhão/terreno?
- Quais são as dificuldades que a família ve-se a ficar e/ou desenvolver o talhão/terreno?
- Venderão o talhão/terreno?
- Arenderão o talhão/terreno, ou parte deste?
- Quem herará ou beneficiar da cedencia do talhão/terreno?
- Qual é o aspecto mais importante do talhão/terreno do ponto da vista de família?

ANALISE DOS ESTUDOS DE CASO

Informação dos estudos de caso foi codificada numa base de dados para permitir um análise dos factores segundo as seguintes categorias principais:

- Natureza da pobreza urbana
- Mecanismos de acesso à terra
- Aproveitamento do talhão
- Atitudes à terra

Esta base de dados permitiu uma avaliação geral da pobreza em relação à terra e habitação como indicada no texto principal.

Referente à **natureza da pobreza urbana**, o índice de dependencia foi calculada baseada no numero de membros em cada agregado dividido pelo numero dos que tem alguma forma de rendimento. As cinco formas de de recursos foram subsequentemente categorizadas como: muito baixo (1); baixo (2); razoavel (3); alto (4); e muito alto (5). Um factor de "pobreza de recursos" media foi calculada destes valores atribuidos e os factores de dependencia utilizando o metodo a seguir:

| Degrees of poverty: | <i>Dependence factor</i> | <i>Poverty resource factor</i> |
|---------------------|-----------------------------|--------------------------------|
| Destitute | >5 | less than or equal to 4 |
| Absolutely poor | >4, less than or equal to 5 | >4, less than or equal to 5 |
| Poor | >3, less than or equal to 4 | >5, less than or equal to 6 |
| Better-off | less than or equal to 3 | >6 |

Referente ao **acesso à terra**, baseado nos dados, este foi caracterizado como:

- Informal/colonial (atribuido pelo colono sem direitos formais)
- Informal/cedido (cedido por um membro da familia ou outro sem transferencia de direitos formais)
- Informal/estrutura (atribuido por uma estrutura administrativa local sem direitos formais)
- Informal/compra (comprado sem transferencia de direitos formais)
- Informal/tradicional (atribuido pelo regulo – geralmente antes de Independencia)
- Informal/arrendado (arrendado sem contrato formal ou direitos)
- Formal (atribuido pelo conselho executivo/municipal)

Referente ao **aproveitamento do talhão**, este foi avaliado em relação a cinco factores:

- Aproveitamento antes de ocupação pelo presente ocupante
- Novo investimento
- Natureza de mudanças em relação a mudanças de estrutura do agregado
- Desejo declarado de investir
- Capacidade declarada de investir

A caracterização seguiu a caracterização de pobreza: : muito baixo (1); baixo (2); razoavel (3); alto (4); e muito alto (5). Os agregados foram escolhidos com um enfase na pobreza, e assim esta caracterização não se pode ser tomada como uma caracterização da natureza da zona de estudo em geral.

Referente às **atitudes à terra**, estes foram relatados segundo a resposta principal á pergunta relevante no questionário, tal como a situação referente as percepções sobre a segurança da posse de terra.